Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

ATA Nº 8, DE 16 DE MARÇO DE 2011

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 18 DE MARÇO DE 2011

PUBLICADA EM 21 DE MARÇO DE 2011

ACÓRDÃOS Nºs 567 a 609, 615 e 616

ATA Nº 8, DE 16 DE MARÇO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Benjamin Zymler
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral, em exercício, Lucas Rocha Furtado
Secretário das Sessões: AUFC Luiz Henrique Pochyly da Costa
Subsecretária do Plenário: AUFC Marcia Paula Sartori

À hora regimental, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Ubiratan Aguiar), André Luís de Carvalho (convocado para substituir o Ministro Raimundo Carreiro) e Weder de Oliveira e do representante do Ministério Público, Procurador-Geral, em exercício, Lucas Rocha Furtado, a Presidência registrou a ausência, em férias, dos Ministros Ubiratan Aguiar e Raimundo Carreiro e do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa e declarou aberta a sessão ordinária do Plenário.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a ata nº 7, da sessão ordinária realizada em 2 de março corrente (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

Da Presidência:

Voto de pesar pelo falecimento da Senhora Cleny Maria Nardes;

Preenchimento em apenas uma semana de 2880 vagas de treinamento à distância para capacitação e aprimoramento dos gestores públicos e início do Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (Proaudi), com o curso de Inteligência de Controle;

Visita às obras do Estádio do Maracanã, em função do processo de acompanhamento dos preparativos para a realização da Copa do Mundo no Brasil, às obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e às instalações do Centro de Pesquisa da Petrobras; e

Realização de exposições sobre o panorama econômico nacional e internacional, com a participação do Ministro da Fazenda, da Ministra do Planejamento e do Presidente do Banco Central, com intuito de subsidiar o capítulo que trata do "Desempenho da Economia Brasileira" no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo.

Do Ministro Valmir Campelo:

Voto de pesar pelo falecimento da Senhora Cleny Maria Nardes.

Do Ministro José Múcio:

Participação da 10ª Reunião do Comitê Diretivo do Grupo de Auditoria Ambiental da Intosai (WGEA).

MEDIDA CAUTELAR REVOGADA (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a revogação da medida cautelar exarada no processo nº TC-000.658/2011-1, pelo Ministro Valmir Campelo, para suspensão da Concorrência Internacional nº 010/2010 da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 9/2011, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Data do sorteio: 03/03/2010

Processo: 005.686/1998-9
Interessado: GRUPO EXECUTIVO PARA EXTINÇÃO DO DNER - MT (EM LIQUIDAÇÃO), Sebastião da Silva Luna dos Santos
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 014.087/2010-3
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 015.028/2010-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 015.291/2009-6
Interessado: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - JE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 018.267/2007-8
Interessado: SECEX-PE/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO ESTADO
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: 028.696/2009-1
Interessado: CICERO VAGNER RIBEIRO

Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Decisão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Data do sorteio: 10/03/2010

Processo: 005.459/2006-1
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Revisão de ofício - questão de ordem - Ata 33/2006-P
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 020.225/2007-5
Interessado: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - MEC
Motivo do sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Data do sorteio: 15/03/2010

Processo: 001.353/2008-0
Interessado: /MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 001.827/2009-6
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 002.342/2005-7
Interessado: UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - MEC
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 004.779/2005-8
Interessado: FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 005.840/2011-2
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 006.454/2010-0
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 007.433/2004-8
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 007.472/2007-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte - CE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 008.175/2009-7
Interessado: CONGRESSO NACIONAL
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro UBIRATAN AGUIAR

Processo: 008.950/2008-3
Interessado: JOSE APARECIDO NUNES PIRES, SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 010.902/2010-4
Interessado: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 016.175/2010-7
Interessado: LILIANE ANDREA DE ARAUJO BEZERRA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 025.131/2009-6
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ JORGE

Processo: 031.328/2007-0

Interessado: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (VINCULADOR), VÁLDENER BORGES SOARES
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 033.400/2008-2
Interessado: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - MS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 279.036/1995-7
Interessado: Prefeitura Municipal de Érico Cardoso - BA, Arno Hugo Augustin Filho
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 567 a 582.

RELAÇÃO Nº 10/2011 – Plenário
Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 567/2011 - TCU - Plenário

Vistos, relacionado e discutidos estes autos que versam sobre recurso de revisão interposto pela ETEC – Empresa de Terraplanagem e Construções Ltda., contra o Acórdão nº 364/2005, mantido em seus termos pelos Acórdãos nºs 340/2006, 526/2008, 2519/2009 e 708/2010, todos do Plenário. Considerando que, à vista dos elementos contidos nos autos não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade estabelecido pelo art. 35 da Lei nº 8.443/1992;

Considerando que a recorrente em nenhum momento comprovou a execução do objeto do Convênio nº 749/SNH/92;

Considerado que a exceção do documento de fl. 16 (anexo 4), todos os demais documentos já constavam dos autos (conf. fls. 150, 173/4 e 365, v.p.), no entanto, o referido documento não é apto a comprovar a realização do objeto do convênio com os recursos federais repassados, razão pela qual não tem qualquer eficácia sobre a prova produzida (art. 35, III, da Lei nº8.443/1992);

Considerando que a recorrente limita-se a manifestar sua insatisfação com as conclusões obtidas por esta Corte, com base em alegações eminentemente jurídicas, e apresentar declarações que não tem o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos à Municipalidade por meio do referido convênio;

Considerando os pareceres uniformes da Serur e do Ministério Público junto ao TCU pelo não conhecimento do recurso, por não atender os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, ante as razões expostas pelo Relator, por unanimidade, em não conhecer do presente recurso de revisão, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art.35 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 266 do RI/TCU, dando-se ciência desta deliberação à recorrente, acompanhada de cópia do exame de admissibilidade de fls. 20/23.

1. Processo TC-350.210/1995-0 - RECURSO DE REVISÃO (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 014.063/1993-0 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Recorrente: ETEC – Empresa de Terraplanagem e Construções Ltda. (23.695.091/0001-22)

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de São José de Ribamar/MA

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - MA(SECEX-MA)

1.5. Advogados constituídos nos autos: Manoel Ximenes Neto, OAB/MA 6.229; Licia Ramos Cavalcante, OAB/MA 8.376; Fabrício de Castro Oliveira, OAB/BA 15.055, Israel Matos Aguiar, OAB/MA 2.173; Joaquim José Santiago Cabral, OAB/MA 5.326; Maria da Gloria Costa Gonçalves Aquino, OAB/RJ 105.640 e OAB/MA 6.399-A

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 568/2011 - TCU - Plenário

Considerando que o Banco do Nordeste do Brasil, por meio do Ofício-Gapre 2011/0048, datado de 10.1.2011, enviou a este Tribunal Ofício nº 809-01, do Ambiente de Análise e Acompanhamento de Crédito/Coordenação do Projeto Transnordestina Logística S.A., órgão do BNB, no qual são prestadas informações a respeito do cumprimento de determinações do inseridas no Acórdão nº 2.297/2010 – TCU – Plenário, solicitando prorrogação de prazo para atendimento das determinações constantes dos subitens 9.4.4, 9.4.5 e 9.4.6 do referido acórdão.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, "e" do Regimento Interno, em autorizar a prorrogação de prazo, na forma solicitada:

1. Processo TC-002.215/2010-1 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Interessados: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (09.263.130/0001-91)

1.2. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A. - MF; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - PE(SECEX-PE)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 8/2011 – Plenário

Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 10/2011 – Plenário

Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 569/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária de Plenário e tendo em vista estes autos de tomada de contas especial em desfavor de José Maria Cardoso, ex-prefeito de Pugmil/TO, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados ao mencionado município em 1998, por força do Convênio 55.208/1998, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, objetivando suprir as necessidades nutricionais dos alunos da educação pré-escolar e/ou do ensino fundamental, matriculados em escolas públicas da municipalidade, mediante a garantia de pelo menos uma refeição diária, com cerca de 350 quilocalorias e 09 gramas de proteínas;

Considerando que, pelo Acórdão 94/2006-TCU-1ª Câmara, as contas foram julgadas irregulares e em débito o responsável, além de lhe ser aplicada multa;

Considerando que o responsável interpôs, em 31/01/2011, Recurso de Revisão (fl. 2, Anexo 1);

Considerando que o recurso de revisão, conforme estatuído no art. 35, incisos I, II e III, da Lei 8.443/92, deve ser fundado em erro de cálculo; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

Considerando que o interessado não mencionou em qual das hipóteses descritas no dispositivo supracitado está fundamentando a sua peça recursal;

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos e do Ministério Público, no sentido do não conhecimento do recurso;

ACORDAM, com fundamento no art. 35 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do Recurso de Revisão, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, e dar ciência ao recorrente do teor deste Acórdão.

1. Processo TC-001.067/2003-9 (RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 004.068/2006-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 004.062/2006-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Interessado: Jose Maria Cardoso (037.200.637-04);

1.3. Entidade: Município de Pugmil/TO.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – TO (SECEX-TO)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 570/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária de Plenário e tendo em vista estes autos de tomada de contas especial, de responsabilidade do Sr. Antônio Roque Bálsamo, ex-Prefeito Municipal de Dumont – SP, instaurada em decorrência da omissão no dever de prestar contas do Convênio 5.296/1996, celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a referida municipalidade, no valor de R$ 40.000,00, objetivando a reforma de escola no mencionado Município;

Considerando que, pelo Acórdão 429/2002-TCU-1ª Câmara (fls. 164/165, v.p), mantido pelos Acórdãos 367/2005 (Recurso de Reconsideração - fl. 55, v. 1) e 2.347/2005 (Embargos de Declaração - fl. 9, Anexo 1), as contas foram julgadas irregulares e em débito o responsável;

Considerando que o Sr. Antônio Roque Balsamo interpôs Recurso de Revisão contra o Acórdão 2.347/2005-1ª Câmara em 9/12/2010 (fl. 2, Anexo 3); o qual extrapola o prazo quinquenal estipulado pelo caput do art. 35 da Lei 8.443/92, já que o termo final para interposição do referido recurso foi o dia 18/11/2010, contados da data da publicação no Diário Oficial da União do Acórdão 2.347/2005-1ª Câmara (13/10/2005);

Considerando que o recurso de revisão, conforme estatuído no art. 35, incisos I, II e III da Lei 8.443/92, deve ser fundado em erro de cálculo, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido, e na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

Considerando que o recorrente se limita, em sua peça recursal, a rediscutir questões que já foram apreciadas por este Tribunal;

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos e do Ministério Público, no sentido do não conhecimento do recurso;

ACORDAM, com fundamento no art. 35 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do Recurso de Revisão, por ser intempestivo e não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, e dar ciência ao recorrente do teor deste Acórdão.

1. Processo TC-014.519/1999-2 (RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 022.081/2006-4 (COBRANÇA EXECUTIVA)
1.2. Interessado: Antonio Roque Balsamo (549.396.588-72)
1.3. Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - MEC
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – SP (SECEX-SP)
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 571/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 41, da Lei 8.443/92, c/c arts. 1º, inciso II, 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso IV, todos do Regimento Interno, em determinar o arquivamento dos presentes autos, uma vez que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.

1. Processo TC-010.927/2004-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: José Herculano de Siqueira (014.311.536-72); Ovande Carlos Soares Pereira (003.841.279-91); Secretaria de Fiscalização de Pessoal; Sindicato dos Trabalhadores Em Saúde e Previdência do Serviço Público Federal (78.267.143/0001-51); Sônia Rosa Andrade (311.975.079-49)
1.2. Órgão: Secretaria de Recursos Humanos - MP
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 572/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, "a", e 232, § 2º, do Regimento Interno/TCU, em não conhecer da presente solicitação de realização de fiscalização, por falta de legitimidade da requerente, promovendo-se, em seguida, o seu arquivamento, sem prejuízo de encaminhar ofício de resposta e cópia desta deliberação à interessada, de acordo com o parecer da Secex/PB:

1. Processo TC-032.614/2010-1 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Interessada: Iracema Nélis de Araújo Dantas, prefeita de São José do Sabugi - PB
1.2. Entidade: Prefeitura Municipal de São José do Sabugi - PB
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – PB (SECEX-PB)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 573/2011 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, "a", e 232, § 2º, do Regimento Interno/TCU, em não conhecer das presentes solicitações de realização de fiscalização, por falta de legitimidade dos requerentes, adotar a seguinte medida, promovendo-se, em seguida, o seu arquivamento, sem prejuízo de encaminhar ofício de resposta e cópia desta deliberação ao Sr. Johnson Gonçalves de Abrantes, de acordo com o parecer da Secex/PB:

1. Processo TC-033.364/2010-9 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Interessados: Municípios de Frei Martinho/PB, Sossego/PB, São José do Sabugi/PB e São José de Caiana/PB, representados pelo Sr. Johnson Gonçalves de Abrantes;

1.2. Entidade: Prefeitura Municipal de Frei Martinho - PB; Prefeitura Municipal de São José do Sabugi - PB; Prefeitura Municipal de Sossêgo - PB

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – PB (SECEX-PB)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Medida: orientar os interessados no sentido de que as providências necessárias ao restabelecimento das condições para recebimento de recursos federais devem ser comunicados aos órgãos responsáveis pela inclusão dos municípios no cadastro de inadimplentes do Sistema SIAFI.

Ata n° 8/2011 – Plenário
Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 7/2011 – Plenário
Relator – Ministro AUGUSTO NARDES

ACÓRDÃO Nº 574/2011 - TCU - Plenário

Considerando que o recurso de revisão, conforme estatuído no art. 35, incisos I, II e III, da Lei nº 8.443/1992, deve ser fundado em erro de cálculo; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Considerando, dessa maneira, que o presente recurso não está fundado em nenhuma das hipóteses descritas no dispositivo supracitado.

Considerando que o presente recurso de revisão foi interposto de forma intempestiva, conforme análise da Serur em fls. 41/46 dos autos.

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU pugnando pelo não conhecimento do presente recurso de Revisão;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado**,** ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35, II e III da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, e, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso de Revisão e determinar o seu arquivamento, após comunicação ao recorrente, do teor deste acórdão, bem como do exame de admissibilidade de fls. 41/46 dos autos.

1. Processo TC-017.678/2000-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 026.643/2007-2 (SOLICITAÇÃO); 007.947/2007-5 (COBRANÇA EXECUTIVA); 007.946/2007-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 007.945/2007-0 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Responsáveis: Construtora Ltda. (16.494.596/0001-20); Luiz Fernando de Fabinho Araújo Lima (110.346.295-49).

1.3. Órgão/Entidade: Prefeituras Municipais do Estado da Bahia (417 Municípios).

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da BA (SECEX-BA).

1.5. Ministro que alegou impedimento na sessão: Aroldo Cedraz.

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 575/2011 - TCU - Plenário

Considerando que o recurso de revisão, conforme estatuído no art. 35, incisos I, II e III, da Lei nº 8.443/1992, deve ser fundado em erro de cálculo; falsidade ou insuficiência de documentos em que se

tenha fundamentado o acórdão recorrido; e na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Considerando que as argumentações não possuem o condão de satisfazer materialmente o inciso II, art. 35, da Lei 8.443/92.

Considerando os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU pugnando pelo não conhecimento do presente recurso.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado**,** ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 288, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em não conhecer do recurso e determinar o seu arquivamento, após comunicação ao recorrente, por meio de seu procurador e aos interessados do teor deste acórdão, bem como do exame de admissibilidade de fls. 27/30 dos autos.

1. Processo TC-375.295/1992-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 013.853/1992-9 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Alberto Vieira Júnior (010.645.926-00); Benedito Nugnesi de Jesus (602.471.348-72); Djalma Tavares da Cunha Mello Neto (406.551.057-00); João Bosco de Freitas (203.819.137-91); Lindolpho Alves Mansur (002.077.726-49); Marco Túlio Fleury de Carvalho (246.844.906-10); Martiniano Lauro Amaral de Oliveira (002.760.496-91); Paulo César Chiarelli Fonseca (031.475.847-04).

1.3. Órgão/Entidade: Superintendência Regional da Reffsa Em Belo Horizonte - (privat.).

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (SECEX-MG).

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 576/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento o art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em autorizar a prorrogação de prazo solicitada pelos responsáveis, às fls. 210/214, 218/219 e 220/221 dos autos, concedendo-lhes mais 15 (quinze) dias para apresentar justificativas aos questionamentos do Acórdão nº 2.585/2010-TCU - Plenário, e determinar o encaminhamento dos autos à Secex/AP para análise das mesmas.

1. Processo TC-011.274/2010-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Aguinaldo de Lima Rodrigues (060.017.342-91); Demétrio Celestino Pinheiro da Costa (096.892.061-68); Evan Carlos da Costa de Albuquerque (302.936.182-91); Fabrício Benevides dos Santos (584.417.192-68); Francisco Antônio Mendes (011.023.543-68); Giorgio Gonçalves Quintas (602.524.482-00); Helielson Alain do Nascimento Ribeiro (431.998.792-68); Ivaneide da Paixão Nonato (630.697.412-15); Josiane Andréia Soares Ferreira (900.579.102-00); Luciana Lima Marialves de Melo (415.108.282-49); Marcos José Reategui de Souza (107.440.962-00); Maurício Melo Ribeiro (089.313.212-87); Raimundo Alex Gomes da Silva (152.236.632-68); Ricardo de França Costa (376.024.383-53); Sandra Santos de Oliveira (768.257.444-53).

1.2. Interessado: Congresso Nacional

1.3. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal - MF; Entidades/órgãos do Governo do Estado do Amapá; Ministério das Cidades (vinculador).

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (SECOB-3)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

ACÓRDÃO Nº 577/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quando ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, incisos III e V, alínea "**a**", do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em arquivar o presente processo, nos termos propostos pela Sefip em instrução de fls. 483/487 dos autos.

1. Processo TC-017.017/2005-4 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Interessados: Armando Everton Lima (130.701.187-04); Eliana Marques (004.837.881-04); Milton Monçores Velloso (688.119.007-78); Tribunal Regional Federal 2ª Região (rj-es) (32.243.347/0001-51).

1.2. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Federal 2ª Região (RJ-ES)

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 8/2011 – Plenário
Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 11/2011 – Plenário
Relator – Ministro JOSÉ JORGE

ACÓRDÃO Nº 578/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **e**, e 183, inciso I, alínea **d**, do Regimento Interno, em conceder cópia das planilhas eletrônicas em formato Excel elaboradas pela equipe de fiscalização ao Sr. Sérgio dos Santos Arantes, bem como autorizar a prorrogação do prazo por 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, para atendimento à audiência determinada pelo Acórdão nº 2703/2010-TCU-Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-009.836/2010-1 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); Nilo Carvalho Vieira Filho (302.450.287-49); Sérgio dos Santos Arantes (335.417.367-04)

1.2. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. - MME

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 3(SECOB-3)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 8/2011 – Plenário
Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 13/2011 – Plenário
Relator – Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

ACÓRDÃO Nº 579/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V; 169, inciso IV, e 250, inciso II, do Regimento

Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em arquivar o presente processo, sem prejuízo de fazer o seguinte alerta e a seguinte determinação, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-021.207/2010-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.2. Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Saúde do Tocantins – Sesau/TO.

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo – TO (Secex-TO).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Alertar a Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins que o 9º Termo Aditivo ao Contrato nº 390/2005, firmado com a empresa Litucera Limpeza e Engenharia Ltda., não permite a utilização de recursos federais em sua execução.

1.6. Determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins que, em caso de previsão de uso de recursos federais para nova contratação dos serviços objeto do Contrato nº 390/2005, firmado com a empresa Litucera Limpeza e Engenharia Ltda., adote providências tempestivas para observância do subitem 9.2 do Acórdão nº 2.023/2009 – TCU – Plenário.

ACÓRDÃO Nº 580/2011 - TCU - Plenário

Considerando que os presentes autos tratam de solicitação de auditoria nos convênios/contratos firmados entre o Ministério do Turismo e a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar), apresentada a este Tribunal pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Vanderlei Macris;

Considerando que o solicitante não se enquadra no rol taxativo dos legitimados pelo § único do art. 62 da Resolução-TCU 191/2006 a apresentarem tal demanda;

Considerando, ainda, que a documentação apresentada não trouxe indícios consistentes de irregularidades nas avenças questionadas, razão pela qual a peça não foi autuada como Representação;

Considerando, por fim, que em pesquisa realizada no Portal da Transparência, todos os convênios firmados entre o MTur e a mencionada entidade constam como adimplentes;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, 232, § 2º, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em não conhecer da presente Solicitação, por não preencher os requisitos de admissibilidade, e fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-031.649/2010-6 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Interessado: Deputado Federal Vanderlei Macris.

1.2. Órgão/Entidade: Ministério do Turismo (vinculador).

1.3. Unidade Técnica: 5ª Secretaria de Controle Externo (Secex-5).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinar à 5ª Secex que:

1.5.1. encaminhe cópia desta deliberação, acompanhada de cópia da instrução técnica, ao nobre Deputado Federal Vanderlei Macris;

1.5.2. arquive os presentes autos, sem prejuízo de acompanhar os fatos apontados pelo respeitável Deputado Federal e de promover a devida inclusão da matéria no Plano de Fiscalização do TCU, caso sobrevenham novos elementos que corroborem os indícios iniciais apresentados ao Tribunal.

Ata n° 8/2011 – Plenário

Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 3/2011 – Plenário

Relator – Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO Nº 581/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443/1992, e na forma do art. 218 do RI/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em dar quitação ao responsável Sr. Paulo Jorge Diniz Costa, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada por meio do Acórdão TCU nº 003/2000 – Plenário:

Valor original da multa: R$ 1.500,00 Data de origem da multa: 19/1/2000
Valor recolhido: R$ 2.832,30 Data do recolhimento: 23/11/2010

1. Processo TC-500.251/1996-7 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 1995)

1.1. Apensos: 500.088/1995-0 e 017.933/1995-1

1.2. Responsáveis: Antonio Alves de Araujo Neto (168.013.181-87); Clodoaldo da Silva Torres Filho (047.088.224-72); Eugenio Manoel do Nascimento Morais (148.883.944-15); Joao Pereira de Menezes Filho (397.004.458-87); Jose Inacio Maia Rufino (002.403.894-68); Paulo Jorge Diniz Costa (084.847.404-04)

1.3. Entidade: Telecomunicações de Pernambuco S.A. - Telpe (Privatizada)

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Pernambuco (Secex-PE)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 582/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, no sentido de que seja feita a correção, mediante apostilamento, com fundamento no art. 143, V, 'd', do RI/TCU, ante a constatação de inexatidão material, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, o Acórdão TCU nº 259/2011 - Plenário, prolatado na Sessão Ordinária do Plenário de 9/2/2011, de modo que onde se lê, no item "9.9. ....caso não seja efetivado o procedimento mencionado no item 9.9.2....," leia-se 9.9. ....caso não seja efetivado o procedimento mencionado no item 9.8.2....., mantendo-se inalterados os demais termos do acórdão ora retificado.

1. Processo TC-023.803/2006-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 030.402/2007-5

1.2. Responsáveis: Aloísio Teixeira (385.691.087-53); Rodrigo Sobral Rollemberg (245.298.501-53); Sylvia da Silveira Mello Vargas (004.360.707-15); Universidade Federal do Rio de Janeiro (42.429.480/0001-50)

1.3. Interessados: Receita Federal do Brasil (RFB), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Sindicato Nacional dos Oficiais de Marinha Mercante (Sindmar)

1.4. Entidade: Universidade Federal do Rio de Janeiro - (UFRJ)

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Rio de Janeiro (Secex-RJ)

1.6. Advogados constituídos nos autos: Joelson Dias (OAB/DF nº 10.441); Donne Pisco (OAB/DF nº 22.812); Juliana Fernandes da Silva (OAB/RJ nº 107.867); Enoque Alves da Silva (OAB/RJ nº 101.086); Gabriela G. Rollemberg (OAB/DF nº 25.157); Pedro Bannwart Costa (OAB/DF nº 26.798); Ubiratan Menezes da Silveira (OAB/DF nº 26.442); Rodrigo da Silva Pedreira (OAB/DF 29.627); Andreive Ribeiro de Sousa (OAB/DF 31.072); João Batista dos Santos (OAB/RJ nº 16.281); Aldelina Lopes Monteiro (OAB/RJ nº 45.493); Ana Cláudia de Lemos Santos (OAB/RJ nº 101.045); Hélio Henrique Bastos Machado (OAB/RJ nº 48.648); Tânia Amaral Gomes Gonçalves (OAB/RJ nº 83.676); Ígor Miranda (OAB/DF nº 25.158).

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 8/2011 – Plenário
Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 583 a 609, a seguir transcritos e incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios e votos em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 583/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.304/2005-0.
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal - CEF (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsáveis: José Maria Nardeli Pinto, CPF 183.002.781-68; Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim, CPF 247.667.551-20; Valnei Batista Alves, CPF 288.956.816-49; João Carlos Monteiro, CPF 184.000.190-91; Henrique Costábile, CPF 378.352.468-72, Ana Cristina Ribeiro da Cunha, CPF 444.117.151-04, Aguinaldo Guidi Júnior, CPF 791.492.278-15, Alexandre Melillo Lopes dos Santos, CPF 244.936.191-04, José Luiz Trevisan Ribeiro, CPF 462.802.359-04, Marcus Antônio Tofanelli, CPF 198.779.196-72, Oswaldo Serrano de Oliveira, CPF 627.672.917-53, Fernando Manuel Teixeira Carneiro, CPF 824.903.177-68, Mário Ferreira Neto, CPF 010.141.058-11, Telma de Castro, CPF 125.658.811-34, Márcio Tancredi, CPF 462.916.106-63, João Aldemir Dornelles, CPF 148.914.410-20, Leopoldo Silveira Furtado, CPF 462.890.626-20.
4. Entidade: Caixa Econômica Federal - CEF.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin e Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).
7. Unidade: 2ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-2).
8. Advogados constituídos nos autos: Juliana Tavares Almeida, OAB/DF 12794; Mauro Porto, OAB/DF 12878; Emanuelle Dias Weiler, OAB/DF 26208; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP 241701; Aline Lisboa Naves Guimarães, OAB/DF 22400; Cristiana Meira Monteiro, OAB/DF 20249; Fernando de Assis Gomes, OAB/DF 20896; Túlio Fretas do Egito Coelho, OAB/DF 4111; Flávia Pereira Viana, OAB/DF 22320; Luís Carlos Alcoforado, OAB/DF 7202; Lívia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27824.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada contas especial, instaurada por conversão de processo de representação sobre irregularidades na execução de contratos, celebrados mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8666/1993, entre a Caixa Econômica Federal – CEF e a Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais – Asbace,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. retornar o processo à sua natureza original de Representação para, no mérito, julgá-la procedente.
9.2. aplicar, individualmente, a José Maria Nardeli Pinto, Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim, Valnei Batista Alves e João Carlos Monteiro a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das multas aos cofres do

Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. caso não atendidas as notificações, determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/92, que efetue o desconto das multas na remuneração ou proventos dos responsáveis José Maria Nardeli Pinto, Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim, Valnei Batista Alves e João Carlos Monteiro, observados os limites definidos na legislação pertinente;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendidas as notificações e não for possível fazer desconto em folha de pagamento;

9.5. acolher as alegações de defesa Henrique Costábile, Ana Cristina Ribeiro da Cunha, Aguinaldo Guidi Júnior, Alexandre Melillo Lopes dos Santos, José Luiz Trevisan Ribeiro, Marcus Antônio Tofanelli, Oswaldo Serrano de Oliveira, Fernando Manuel Teixeira Carneiro, Mário Ferreira Neto, Telma de Castro, Márcio Tancredi, João Aldemir Dornelles e Leopoldo Silveira Furtado.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0583-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 584/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-004.669/2004-8 (com 2 volumes e 6 anexos).
Apenso: TC 016.132/2008-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Embargos de Declaração
3. Embargante: José Alves Vieira Guedes (CPF 855.270.418-87).
4. Entidade: Município de Porto Velho/RO.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: (não atuou).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. José Alves Vieira Guedes, ex-prefeito do município de Porto Velho/RO, contra o Acórdão nº 1.696/2010 – Plenário, que julgou recurso de revisão interposto contra o Acórdão 2.427/2006 – Segunda Câmara, o qual não conheceu o recurso interposto pelo embargante, por não atender os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, 34, §§ 1° e 2°, da Lei n° 8.443/92 c/c os arts. 277, inciso III, e 287, §§ 1°, 2° e 3°, do RI/TCU, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterados os termos do acórdão embargado;

9.2. levar ao conhecimento do embargante e ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE o inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0584-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 585/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-024.200/2010-7
2. Grupo I - Classe VII - Representação
3. Interessados: Procuradoria da República no Estado do Amazonas e Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas
4. Entidade: Estado do Amazonas
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Amazonas (Secex/AM), Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan) e 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos a representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Amazonas – Secex/AM a partir de expedientes conjuntos encaminhados pela Procuradoria da República no Amazonas e pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, no interesse do Inquérito Civil Público nº 1.13.000.001793/2009-17, dando ciência a este Tribunal de recomendação feita à Superintendência Regional do Amazonas da Caixa Econômica Federal, para que não aprovasse o financiamento ao Governo do Estado do Amazonas para construção de um monotrilho, obra de infraestrutura preparatória para Copa de 2014, na subsede de Manaus, tendo em vista que o projeto básico não atendia aos requisitos do artigo 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;
9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam e da análise procedida pela Secob-4 (fls. 31/37), à Procuradoria da República no Amazonas, ao Ministério Público do Estado do Amazonas, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, ao Governo do estado do Amazonas, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, à Controladoria-Geral da União e à Caixa Econômica Federal, para a adoção das providências que lhes forem cabíveis, bem assim ao Tribunal de Contas do Amazonas – TCE/AM, para o exercício de sua competência fiscalizatória, em observância, também, ao Protocolo de Cooperação firmado com o Tribunal de Contas da União em 11 de maio de 2010, devendo a Corte de Contas estadual representar ao TCU a qualquer tempo, tão logo sejam detectadas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais, assegurada a sua jurisdição e responsabilidade em relação à fiscalização dos recursos públicos estaduais;
9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0585-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 586/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-018.944/2008-0 c/ 1Volume e 11Anexos (anexo 1 c/2 vols., anexo 2 c/2 vols., anexo 3 c/10 vols., anexo 5 c/2 vols.)

2. Grupo (I) – Classe de Assunto (I) – Embargos de Declaração (Representação)

3. Embargante: Construssati Serviços e Construções Ltda. (CNPJ: 06.012.051/0001-10)

4. Entidade: Governo do Estado do Tocantins – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – CEHAB)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

7. Unidade Técnica: SERUR

8. Advogados constituídos nos autos: Emerson Barbosa Maciel, OAB/DF n°12.318; Luiz Henrique Alves Sobreira Machado, OAB/DF n° 28.512; Pedro Martins Aires Júnior, OAB/TO n°2.389; Solano Donato Carnot Damacena, OAB/TO n° 2.433

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por membro do MP/TCU apontando indícios de irregularidades envolvendo a construção de 255 unidades habitacionais do PAC no Setor Taquari, em Palmas/TO, em fase de apreciação de embargos de declaração opostos contra o Acórdão n° 1432/2010 – TCU – Plenário, que, dentre outras medidas, declarou, com fulcro no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, a inidoneidade da firma Construssati Serviços e Construções Ltda., para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34, *caput* e §§ 1° e 2°, da Lei 8.443/92, dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. determinar a restituição dos autos à Serur para realizar o exame de admissibilidade dos Pedidos de Reexame objeto dos anexos 6, 7, 8, 10 e 11;

9.3. dar ciência à embargante, empresa Construssati Serviços e Construções Ltda. do inteiro teor deste acórdão bem como do relatório e voto que o fundamentam.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0586-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 587/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC- 021.543/2010-0.

2. Grupo II, classe de assunto VII – representação.

3. Interessadas: Consultoria Jurídica (Conjur) e Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).

4. Órgão: Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).

7. Unidades técnicas: Consultoria Jurídica (Conjur) e Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Conjur, com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, tendente a justificar a necessidade de a Corte de Contas assegurar a oportunidade do uso do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte dos interessados, dado o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos, quando da apreciação, para fins de registro, da legalidade de atos de pessoal, em face da recente alteração da jurisprudência do STF acerca da matéria, a partir das decisões nesse sentido adotadas pelo Colegiado Pleno da Excelsa Corte, nos autos do MS-25.116 e do MS-25.403, relatados pelo Ministro Ayres Britto, bem assim dos julgamentos monocráticos de mérito na mesma linha, conforme faculdade atribuída aos relatores pelo Regimento Interno da Corte Máxima de Justiça do País (art. 205), a exemplo dos proferidos nos autos do MS-25.343 e do MS-27.296, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, quando Sua Excelência, não obstante discordar dos Ministros que votaram a favor do juízo hoje prevalecente, adotou decisão monocrática com idêntico desfecho, em respeito ao princípio da colegialidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. reconhecer que o TCU, diante de constatação que possa levar à negativa de registro de ato de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, deve assegurar ao(s) interessado(s)/beneficiário(s) a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sempre que transcorrido lapso temporal superior a cinco anos quando da apreciação, sem prejuízo do encaminhamento previsto no item 9.6 deste acórdão;

9.3. deixar assente que o prazo de cinco anos, ao término do qual deve ser instaurado o contraditório, é contado a partir da entrada do ato no TCU, observada a orientação contida no item 9.6 da presente deliberação;

9.4. esclarecer que o procedimento previsto no item 9.2 acima incide inclusive sobre os processos em curso;

9.5. determinar a utilização dos seguintes critérios por parte da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para fins de aplicação do procedimento ordenado no item 9.2 supra:

9.5.1. compete ao próprio titular da unidade técnica promover a oitiva do(s) interessado(s)/beneficiário(s), o que deve ocorrer imediatamente após a constatação da ilegalidade, salvo se não utilizada a faculdade prevista no § 1º do art. 157 do Regimento Interno pelo relator (delegação de competência), hipótese em que a este deve ser submetida a proposta de encaminhamento do processo;

9.5.2. os atos alcançados pela regra estabelecida no item 9.2 desta deliberação podem ser agrupados, na forma atualmente adotada pela Sefip para os atos de admissão e de concessão em geral, desde que atendidos os pressupostos para essa medida (situações semelhantes e ocorridas em órgão de origem comum), bem assim que o número de interessados não supere o razoável, permitindo que a defesa de cada um seja adequadamente examinada;

9.5.3. cabe à Sefip, uma vez detectada a ilegalidade do ato e não transcorrido o prazo quinquenal, promover a abertura imediata de processo e a sua tramitação preferencial, para apreciação do Tribunal antes de decorrido esse tempo;

9.6. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) e à Consultoria Jurídica (Conjur) que acompanhem o avanço dos debates e da jurisprudência no âmbito do STF sobre as questões objeto destes autos, submetendo à Presidência do Tribunal, tão logo consolidado o entendimento daquela Corte a respeito do tema, os estudos necessários à definição do assunto nesta Casa, inclusive, se for o caso, anteprojeto de norma que contemple a incorporação, na Resolução-TCU nº 206/2007, dos preceitos que se fizerem necessários à regulamentação definitiva da matéria, sem prejuízo das medidas cabíveis junto à Comissão de Jurisprudência, para que seja atualizada a redação da Súmula-TCU nº 256, afora as providências de normatização a que se referem os itens 72 a 82 do voto que fundamenta esta deliberação;

9.7. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que adote as seguintes providências, com a urgência requerida:

9.7.1. implemente procedimento de avaliação sistemática quanto ao cumprimento dos prazos de alimentação do sistema Sisac, previstos nos arts. 7º e 11 da Instrução Normativa-TCU nº 55/2007, representando ao Tribunal, para as medidas cabíveis, nos casos de atrasos recorrentes e mais significativos;

9.7.2. promova ações de capacitação e treinamento, via Instituto Serzedello Correa (ISC), tendentes a permitir a adequada utilização do Sisac por seus usuários, examinando a possibilidade de a Controladoria-Geral da União assumir parte dessa tarefa;

9.8. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie as condições de funcionamento da Sefip, à vista das razões expendidas nos itens 46 a 71 do voto condutor da presente deliberação, de forma a verificar a compatibilidade da atual capacidade operacional daquela unidade técnica com os encargos que resultarão dos procedimentos ora determinados, promovendo a continuidade dos estudos realizados nos autos do TC-007.718/2005-6, por grupo de trabalho instituído pela OS/Sepres nº 4/2005, e submetendo posteriormente a matéria à Presidência do TCU, para possível tomada de decisão;

9.9. cientificar o Presidente do Supremo Tribunal Federal e os demais Ministros da Excelsa Corte sobre os entendimentos firmados nos itens 9.2 e 9.3 deste acórdão e quanto à providência determinada no seu item 9.6, enviando àquelas autoridades cópia da documentação pertinente (relatório, voto e acórdão);

9.10. encaminhar cópia das mesmas peças (relatório, voto e acórdão) aos órgãos de controle interno dos três poderes da União, para conhecimento e divulgação aos responsáveis pelos setores competentes das diversas unidades jurisdicionadas, considerando o disposto no art. 7º, §3º, e no art.11, §4º, da Instrução Normativa-TCU nº 55/2007, sobre a possibilidade de aplicação, por parte do TCU, da multa prevista na Lei nº 8.443/1992, ante o descumprimento injustificado dos prazos estabelecidos nos referidos dispositivos regulamentares;

9.11. dar ciência, ainda, do relatório, voto e acórdão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, com vistas ao controle que lhes cabe da atuação administrativa e do cumprimento dos deveres funcionais, em face da inobservância, pelos responsáveis, dos prazos estipulados nos arts. 7º e 11 da aludida Instrução Normativa-TCU nº 55/2007;

9.12. enviar, finalmente, cópia dos mencionados documentos (relatório, voto e acórdão) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de cuja estrutura faz parte a Secretaria de Recursos Humanos, órgão central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo (SIPEC) e também gestor do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), para que esta exerça sua função orientadora e fiscalizadora perante as unidades integrantes dos referidos sistemas, objetivando igualmente o cumprimento, pelos responsáveis, dos prazos estabelecidos nos arts. 7º e 11 da citada Instrução Normativa-TCU nº 55/2007.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0587-08/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 588/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.608/2010-1.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Órgão/Entidade: Armazém Avenida Ltda., CNPJ 11.513.751/0001-28.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento (Adplan).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de irregularidades praticadas por empresa que indevidamente participou de licitações públicas na condição de microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), contrariando a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte) e o Decreto nº 6.204/2007,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92, no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93 e art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, em:
9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;
9.2. declarar a empresa Armazém Avenida Ltda., CNPJ 11.513.751/0001-28, inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, por seis meses;
9.3. remeter cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:
9.3.1. à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para as providências necessárias à atualização do registro da empresa Armazém Avenida Ltda., CNPJ 11.513.751/0001-28, no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf);
9.3.2. ao Ministério Público Federal, à Secretaria da Receita Federal do Brasil/MF e à Secretaria de Direito Econômico/MJ, para as ações nas respectivas áreas de competência;
9.4. com fundamento nos arts. 33 e 34 da Resolução-TCU nº 191/2006, apensar definitivamente o presente processo ao TC-027.230/2009-3.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0588-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 589/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.116/2008-0.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: Isabel Maria Magalhães Freitas (142.995.183-49).

3.2. Responsáveis: Isabel Maria Magalhães Freitas (142.995.183-49); Liana Rangel Borges (461.340.853-91); Maria Iêda Dantas (241.373.403-15); Maria de Fátima Carvalho Pontes (358.442.993-53); Nazário Gomes Neto (845.054.603-63); Paulo Sérgio de Queiroz Rodrigues (546.225.303-68); Ritelza Cabral Demétrio (107.931.943-34); Tarciana Vasconcelos Carvalho (626.844.773-53).

4. Órgão: Município de Aquiraz - CE.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secex-CE e Serur.

8. Advogado constituído nos autos: Leonardo Wandemberg L. Batista, OAB/CE 20623; Wilson da Silva Vicentino, OAB/CE 12844.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1982/2010 - TCU - Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 286 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência à interessada.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0589-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 590/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº 012.095/2005-8 (c/ 21 volumes e 10 anexos)

1.1. Apenso: TC 014.980/2005-3

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.

3. Interessado/Recorrentes:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

3.2. Recorrentes: Banco do Brasil S.A.; Roberto Bocorny Messias (343.047.891-04); Fabrício Gonçalves Costa (491.889.761-49) e Carlos Alberto Reis Figueiredo (433.567.457-00).

4. Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A. e Banco Popular do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).

8. Advogados constituídos nos autos: Acélio Jacob Roehrs (OAB/RJ 114.104), Agnaldo Garcia Campos (OAB/SP 130.036), Alberto Lemos Giani (OAB/DF 10.801), Alexandre Pocai Pereira (OAB/SC 8.652), Amir Vieira Sobrinho (OAB/GO 15.235), Ana Carolina Reis Magalhães (OAB/DF 17.700), Ana Diva Teles Ramos Ehrich (OAB/CE 4.149), Ângelo Altoé Neto (OAB/BA 7.410), Ângelo Aurélio

Gonçalves Pariz (OAB/SP 74.864), Antônio Carlos Seabra (OAB/MG 49.635), Antônio Fernando Monteiro Garcia (OAB/SC 12.943), Antônio Jonas Madruga (OAB/SC 12.195), Antônio Mendes Pinheiro (OAB/CE 7.226), Antônio Pedro da Silva Machado (OAB/DF 1.739-A), Augusto César Machado (OAB/DF 12.836), Cláudio Roberto Marinho Campos Filho (OAB/PE 24.476), Edino Cézar Franzio de Souza (OAB/SP 113.937), Eneida de Vargas e Bernardes (OAB/SP 135.811-B), Érika Cristina Frageti Santoro (OAB/SP 128.776), Flávio Márcio Firpe Paraíso (OAB/DF 4.866), Gilberto Eifler Moraes (OAB/RS 13.637), Helvécio Rosa da Costa (OAB/DF 12.679), Herbert Leite Duarte (OAB/DF 14.949), Hortência Maria de Medeiros e Silva (OAB/DF 3.744), Irineu Batista (OAB/GO 5.222), Jefferson Luís Mathias Thomé (OAB/DF 20.666), Jorge Luiz Correia (OAB/PE 10.059), Leonardo Gauland de Magalhães Bortoluzzi (OAB/DF 18.056), Luciene Cristina Bascheira Sakuma (OAB/SP 155.829), Luiz Antônio Borges Teixeira (OAB/DF 18.452), Luiz Carlos Kader (OAB/RS 46.088), Luiz de França Pinheiro Torres (OAB/DF 8.523), Luzimar de Souza (OAB/GO 7.680), Magda Montenegro (OAB/DF 8.055), Marcelo Vicente de Alkmim Pimenta (OAB/MG 62.949), Marco Aurélio Aguiar Barreto (OAB/BA 8.755), Mário Eduardo Barbéris (OAB/GO 18.359-A), Mauro Borges Loch (OAB/RS 29.214), Mayris Fernandez Rosa (OAB/DF 5.451), Nelson Buganza Júnior (OAB/SP 128.870), Nivaldo Pellizzer Júnior (OAB/RS 17.904), Orival Grahl (OAB/SC 6.266), Pedro Afonso Bezerra de Oliveira (OAB/DF 5.098), Sérgio Henrique Peixoto Machado (OAB/PE 20.876), Sólon Mendes da Silva (OAB/RS 32.356), Vítor Augusto Ribeiro Coelho (OAB/DF 3.364), Wilderson Botto (OAB/MG 66.037) e Zacarias Carvalho Silva (OAB/MG 44.701).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 2.070/2007-TCU-Plenário – ao qual foi dada nova redação pelo Acórdão nº 235/2009-TCU-Plenário – pelo Banco do Brasil S.A. (anexo 7) e pelos Srs. Roberto Bocorny Messias (anexo 8), Fabrício Gonçalves Costa (anexo 9) e Carlos Alberto Reis Figueiredo (anexo 10),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. não conhecer dos recursos interpostos pelos Srs. Roberto Bocorny Messias, Fabrício Gonçalves Costa e Carlos Alberto Reis Figueiredo;

9.2. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Banco do Brasil S.A., para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistentes os subitens 9.2.5 e 9.2.12 do Acórdão nº 2.070/2007-Plenário;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto, aos recorrentes.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0590-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 591/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-022.689/2006-5 (c/ 1 volume e 8 anexos).

2. Grupo: II - Classe de assunto; I – Embargos de Declaração.

3. Embargante: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit.

4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos contra os Acórdãos nºs 749/2010-Plenário e 100/2011-Plenário, versando sobre a forma de aplicação do limite de 25% para alterações contratuais, previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, dando à determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 749/2010 – plenário, a seguinte redação;

"*9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal*";

9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamenta, à entidade embargante.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0591-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 592/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.052/2010-3
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Elias Fernandes Neto, diretor-geral (CPF 019.792.054-34).
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada para avaliar controles gerais de tecnologia da informação no Dnocs.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos arts. 42, §1º, e 43, I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 245, §1º, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Dnocs que:

9.1.1. em atenção ao Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II e art. 67, crie critérios de classificação das informações, a fim de que possam ter tratamento diferenciado conforme seu grau de importância, criticidade e sensibilidade, observando o item 7.2 da NBR ISO/IEC 27002;

9.1.2. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI, c/c a Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 Coordenação de segurança da informação;

9.1.3. em atenção à Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 4º, IV, implante Comitê de Tecnologia da Informação que envolva as diversas áreas do Dnocs, que se responsabilize por alinhar os investimentos de tecnologia da informação com os objetivos institucionais e por apoiar a priorização de projetos a serem implantados, considerando as diretrizes do Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê estratégico de TI e PO4.3 – Comitê diretor de TI;

9.1.4. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, V, institua equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, observando as práticas contidas na Norma Complementar 05/IN01/DSIC/GSIPR;

9.1.5. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, IV e art. 7º, c/c a Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, nomeie Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.3 Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

9.1.6. em atenção à Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira a que todos os ativos de informação sejam inventariados e tenham um proprietário responsável, observando as práticas contidas no item 7.1 da NBR ISO/IEC 27002;

9.1.7. em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c a Portaria MP 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação, com definições dos temas e das metodologias de capacitação a serem implementadas, bem como das ações de capacitação voltadas à habilitação de seus servidores;

9.1.8. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII, implante Política de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR;

9.1.9. em atenção à Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação a fim de, entre outros objetivos, avaliar regularmente a probabilidade e o impacto dos riscos identificados, utilizando métodos qualitativos e quantitativos e observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO9 – Avaliar e gerenciar riscos de TI e na NBR 27005 – Gestão de Riscos de Segurança da Informação;

9.1.10. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, e à Instrução Normativa 4/2008 -SLTI/MPOG, art. 12, II, defina um processo de software previamente às futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, vinculando o contrato com o processo de software, sem o qual o objeto não estará precisamente definido;

9.1.11. em atenção ao princípio constitucional da eficiência e ao Decreto-Lei 200/67, art. 6º, inciso I, e à Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º, implante, na área de tecnologia da informação, processo de planejamento estratégico de TI que organize estratégias, ações, prazos e recursos financeiros, humanos e materiais, tendo como produto a elaboração e aprovação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, observando as diretrizes constantes da Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 4, III, e as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI.

9.1.12. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI c/c a Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 Coordenação de segurança da informação;

9.1.13. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste acórdão; plano de ação para implementação das medidas determinadas por esta Corte:

a) para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

b) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.

9.2. recomendar ao Dnocs que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência:

9.2.1. promova ações para que a auditoria interna apoie a avaliação da TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos;

9.2.2. estabeleça processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho, ME1.5 Relatórios gerenciais, ME1.6 Ações corretivas e ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos;

9.2.3. em atenção ao Decreto 5707/2006, art. 1º, inciso III, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando melhor atendimento das necessidades institucionais, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI;

9.2.4. implemente controles que promovam a regular gestão contratual e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes da atestação do serviço;

9.2.5. implemente controles que promovam o cumprimento do processo de planejamento previsto na Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG;

9.2.6. implante estrutura formal de gerência de projetos, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, processo PO10.2 – Estruturas de Gerência de Projetos e do PmBok, dentre outras boas práticas de mercado;

9.2.7. em atenção ao Decreto Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, elabore Plano Estratégico Institucional, considerando o previsto no critério de avaliação nº 2 do Gespública;

9.2.8. implemente processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração.

9.2.9. implemente processo de gestão de incidentes de serviços de tecnologia da informação, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes e de outras boas práticas de mercado (como a NBR 26.000 e a NBR 27.002);

9.2.10. estabeleça procedimentos formais de gestão de mudanças, de acordo com o item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar mudanças;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, do relatório e do voto que o subsidiaram e do relatório de auditoria ao Ministério da Integração Nacional e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0592-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 593/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.728/2009-8.

2. Grupo I – Classe V – Monitoramento

3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de monitoramento determinado pelo item 9.1.1 do Acórdão 1.884/2009 – TCU – Plenário, referente às obras de construção da BR-487/PR, trecho Porto Camargo – Campo Mourão, nas quais foram constatados indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação do aludido empreendimento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar saneadas as Irregularidades Graves com Recomendação de Paralisação – IGP – referentes ao Contrato PG-171/98, tendo em vista a anulação desse contrato pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;

9.2 encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que, relativamente às obras de construção da BR-487/PR, trecho: Porto Camargo – Campo Mourão, os documentos acostados aos autos, que comprovam a rescisão do Contrato PG-171/98, recomendam a sua exclusão da lista de objetos com irregularidades graves.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0593-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 594/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.488/2010-3
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Daniel Silva Balaban, presidente (CPF 408.416.934-04).
4. Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo – Secex/6.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada para avaliar controles gerais de tecnologia da informação no FNDE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos arts. 42, §1º, e 43, I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 245, §1º, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao FNDE que, no prazo de 30 (trinta) dias:

9.1.1. em conformidade com o princípio da legalidade, com o art. 7º do Decreto-Lei 200/1967 e com o art. 4º, IV, do Decreto 2.271/97, faça cessar a utilização de empregados terceirizados em cargos com papéis sensíveis da área de TI, especialmente quanto à responsabilidade pelas funções de suporte à área de TI, gerência de projetos e atendimento e relacionamento com o cliente, haja vista que tais funções devem ser exercidas apenas por servidores públicos;

9.1.2. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, IV, e art. 7º, c/c a Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, nomeie servidor para a função de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002:2005 , item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

9.1.3. apresente a este Tribunal cópia dos seguintes documentos:

9.1.3.1. comprovante de recolhimento do valor de R$ 8.938,18 (oito mil novecentos e trinta e oito reais e dezoito centavos) pela empresa signatária do contrato 211/2009, em razão do equívoco na retenção de tributos relativa ao pagamento referente à nota fiscal 2010/38;

9.1.3.2. termos de sigilo e responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados no âmbito do contrato 48/2009, firmado com a empresa Poliedro, em cumprimento ao art. 20, inciso I, b.1, da IN 04/2008 SLTI/MPOG, ao inciso VII da Cláusula Sétima do referido contrato e ao item VI, **g**, do termo de referência;

9.2. alertar ao FNDE que:

9.2.1. a ausência de classificação de informações conforme níveis de segurança contraria o item 2.1 da Norma de Segurança NS-003-2002-SEXEC;

9.2.2. a ausência ou incompletude dos artefatos de planejamento, a falta de alinhamento da contratação à estratégia institucional e a falta de verificação de diferentes soluções de TI que possam atender as necessidades da organização, a exemplo do ocorrido nos contratos 2/2010 e 211/2009, firmados com as empresas CTIS e Synos, respectivamente, contrariam a IN 4/2008-SLTI/MPOG;

9.2.3. a ausência de apuração da não manutenção de proposta pela licitante, a exemplo do ocorrido no pregão 22/2009, contraria o art. 7º da Lei 10.520/2002;

9.2.4. a fixação da quantidade de postos de trabalho sem justificativa, a exemplo do observado no contrato 2/2010, afronta o art. 14, § 2º, da IN 04/2008 SLTI/MPOG;

9.2.5. a inexistência, nos autos do processo do contrato 48/2009, de termos de sigilo e responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados representa descumprimento do inciso VII da Cláusula Sétima do contrato 48/2009 e do item VI, alínea **g**, do termo de referência, além de estar em desacordo com o art. 20, inciso I, b.1, da IN 4/2008 SLTI/MPOG;

9.2.6. a prorrogação do contrato 48/2009 sem realização de pesquisa de preços para assegurar vantagem para a Administração na manutenção da contratação vigente descumpriu o art. 30, § 2º, da IN 2/2008 SLTI/MPOG;

9.2.7. a liquidação de despesas relativas ao contrato 48/2009 no subelemento genérico 79, natureza de despesa 339039 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, previsto no Plano de Contas da Administração Pública Federal, não se coaduna com a transparência e com a correção das informações contábeis, relativamente ao objeto pago pela Administração, conforme estabelece o art. 36, § 1º, alínea **a**, do Decreto 93.872/1986;

9.2.8. a substituição de profissionais referida no relatório final do projeto previsto no contrato 211/2009 sem a correspondente menção a respeito nos autos do respectivo processo ocasiona dúvidas sobre a manutenção das condições de habilitação e qualificação e configura descumprimento do item I da Cláusula Sétima do aludido contrato 211/2009;

9.3. determinar ao FNDE que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste acórdão, encaminhe plano de ação para implementação das medidas contidas nos itens 9.4 e 9.5 a seguir, contendo:

9.3.1. para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.3.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.3.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão;

9.4. determinar ao FNDE que:

9.4.1. em atenção ao Decreto-Lei 200/67, art. 6º, inciso I, e à IN 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º, institua processo de Planejamento Estratégico de TI, de maneira que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação esteja em conformidade com as diretrizes da IN 4/2008-SLTI/MPOG, art. 4º, III, e com as práticas do Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI, especialmente no que se refere à aprovação e à publicação do plano;

9.4.2. estabeleça processo de elaboração do orçamento de TI, de maneira a que solicitações de orçamento das despesas de TI estejam baseadas em ações previstas no PDTI, observando as práticas do Cobit 4.1, processo PO5.3 – Orçamentação de TI, e do Gespública, critério de avaliação 7.3, atendendo também à Lei 12.017/2009 (LDO 2010), art. 9º, II, c/c Anexo II, XVIII, e das que vierem a sucedê-la;

9.4.3. em atenção à IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII, atualize a Política de Segurança da Informação e Comunicações;

9.4.4. em atenção à IN GSI/PR 01/2008, art. 5º, VII, c/c a Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira a que todos os ativos de informação sejam inventariados e tenham um proprietário responsável, observando as práticas contidas no item 7.1 da NBR ISO/IEC 27002:2005 e no item 1 da Norma de Segurança do FNDE NS-003-2002-SEXEC;

9.4.5.em atenção à IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII, c/c a Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação;

9.4.6. em atenção à IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI, e art. 6º, assegure o funcionamento do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, especialmente no tocante ao monitoramento da segurança corporativa, à expedição de normas de segurança da informação, à realização de reuniões periódicas, com registro de deliberações em ata, e a outras atribuições correlatas constantes da mencionada IN;

9.4.7. em atenção à IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, V, reformule a atuação da equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, de maneira a atender às Normas Complementares 5/IN/01/DSIC/GSIPR e 8/IN/01/DSIC/GSI/PR, especialmente quanto à designação formal dos integrantes e ao tratamento de resposta a incidentes;

9.5. recomendar ao FNDE que:

9.5.1. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, e ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, I, e art. 7º, elabore Plano Estratégico Institucional, considerando o critério de avaliação 2 do Gespública;

9.5.2. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, aperfeiçoe o processo de planejamento estratégico de TI, observando as práticas do Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI, contemplando, entre outros, o desdobramento do PDTI em planos de ação de médio e curto prazos, o envolvimento das áreas de negócio nas ações relativas ao PDTI, divulgação dos planos de ação para os servidores da instituição e avaliação do PDTI;

9.5.3. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, aperfeiçoe a atuação do Comitê de Tecnologia da Informação, no sentido de assegurar o cumprimento efetivo de suas atribuições, considerando as diretrizes do Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê Estratégico de TI e PO4.3 – Comitê Diretor de TI;

9.5.4. faça constar de seus normativos internos, a exemplo do Regimento Interno, as atribuições e responsabilidades da área de TI, observando as do Cobit 4.1, PO4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades;

9.5.5. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando melhor atendimento das necessidades institucionais e observando as práticas do Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI;

9.5.6. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput,** aperfeiçoe o processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, considerando as orientações do Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração, e de outras boas práticas de mercado, como a NBR ISO/IEC 20000:2008;

9.5.7. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, estabeleça processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações do Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho, ME1.5 Relatórios gerenciais, ME1.6 – Ações corretivas e ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0594-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 595/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.098/2007-7
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração.
3. Embargantes: Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (CPF 578.744.097-87), Erly Euzébio dos Anjos (CPF 364.476.177-91) e Janete Magalhães Carvalho (CPF 173.911.217-20).
4. Unidade: Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Evandro de Castro Bastos (OAB/ES 5.696-D) e Gabriela Fardim Perim Bastos (OAB/ES 14.518).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos pelos professores da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES acima arrolados contra o acórdão 72/2011 – Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração e negar-lhes provimento;
9.2. dar ciência desta deliberação aos embargantes e à UFES.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0595-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 596/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.495/2010-9
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Município de Castanhal/PA
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (Secex-PA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de conformidade realizada no Município de Castanhal/PA, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo pela União ao mencionado ente federativo, no exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar o Município de Castanhal/PA, na pessoa de seu representante legal, quanto às seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá ensejar a imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.1.1. realização de pagamentos a prestadores de serviços de saúde sem a comprovação de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS por parte dos mesmos, a teor das disposições constantes dos arts. 195, § 3º, da Constituição Federal, e 29, inciso III, da Lei nº 8.666/93;

9.1.2. ausência de movimentação dos recursos relativos à contrapartida municipal em conta bancária específica, a teor do estabelecido nos arts. 3º e 5º da Portaria GM/MS nº 204/2007 (alterada pela Portaria GM/MS nº 1497/2007);

9.1.3. formalização das Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) em dissonância com as diretrizes estabelecidas pelo Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares do Ministério da Saúde/Sistema Único de Saúde, a teor do constante no Relatório nº 10158 do DENASUS/PA;

9.1.4. ausência de elaboração do Relatório Anual de Gestão de aplicação dos recursos da saúde, instrumento básico do Sistema de Planejamento do SUS, na forma definida na Portaria GM/MS nº 3.332/2006;

9.1.5. realização de pagamentos com finalidade diversa da destinação especificada para os recursos do componente de média e alta complexidade, em desacordo com os arts. 5º, 6º e 14 da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007;

9.1.6. ausência de apuração de possível superávit financeiro ao término do exercício e a sua aprovação como crédito orçamentário;

9.1.7. falta de adesão dos hospitais filantrópicos ao Programa de Reestruturação e Contratualização, obstacularizando uma melhor prestação de serviços de saúde aos usuários SUS por parte desses estabelecimentos;

9.1.8. inexistência de Plano Operativo para os prestadores privados de saúde, relativos ao componente teto média e alta complexidade, para fins de organizar a rede e justificar a necessidade de complementaridade dos serviços de saúde com contratação de estabelecimentos privados, bem como planejar a contratação de prestadores privados para suprir as necessidades identificadas na PPI e levantar a capacidade instalada da rede pública, a teor do preconizado no art. 199, §1º, da CF/88 c/c art. 4º, §2º, da Lei 8.080/90 e o art. 2º, §2º, da Portaria MS nº 3.277 de 22/12/2006;

9.1.9. inexistência de comissão de acompanhamento dos contratos e convênios firmados entre o Município e os prestadores privados de serviços de saúde;

9.1.10. divulgação deficiente de suas licitações e contratos, em inobservância ao princípio da publicidade, insculpido na Lei nº 8.666/93;

9.1.11. ausência de controle quantitativo e qualitativo sobre a produção dos serviços de saúde prestados pelos estabelecimentos filantrópicos e privados, possibilitando a ocorrência de distorções entre o quantitativo pago e o efetivamente realizado;

9.1.12. descumprimento das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde para a cobrança dos procedimentos realizados no âmbito do SUS, verificadas no Hospital Francisco Magalhães e no Hospital São José, conforme as constatações nºs 103233; 103226 e 103229 do Relatório nº 10158 e as de nºs 110295; 106558; 106580; 106590; 106594; 106559; 106568; 106600 e 106596 do Relatório nº 10161, ambos do DENASUS/PA;

9.1.13. ausência de atualização dos registros das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde contratadas ou conveniadas, em descumprimento do art. 8º, inciso I, da Portaria GM/MS nº 3.277/2006;

9.1.14. falta de apuração do superávit financeiro do orçamento do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA, ao término de cada exercício financeiro;

9.2. determinar ao Denasus/PA que, relativamente às constatações arroladas nos Relatórios de Auditoria nºs 103233, 103226, 103229, 10158, 110295, 106558, 106580, 106590, 106594, 106559, 106568, 106600, 106596 e 10161, elaborados por esse órgão, dê prosseguimento aos procedimentos administrativos regulares de sua competência, sem prejuízo de também verificar o possível desvio de finalidade na utilização dos recursos do média e alta complexidade, descritas no item 3.3 do relatório integrante desta deliberação;

9.3. informar ao Tribunal de Contas do Pará que, durante o exercício de 2009, não houve repasse da contrapartida estadual à conta específica do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Prefeitura do Município de Castanhal/PA, bem como ao Conselho Municipal de Saúde, à Câmara dos Vereadores, ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde e ao Denasus/PA;

9.5. Arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0596-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 597/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.529/2010-0 (com 1 anexo)
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Município de Itacoatiara - AM.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - AM (SECEX-AM).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município de Itacoatiara/AM, no exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 alertar o Município de Itacoatiara/AM quanto às seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá ensejar a imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.1.1 não apuração, ao final do exercício financeiro, do déficit/superávit dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, o que implicou ofensa ao contido no art. 50, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000;

9.1.2 gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde por unidade distinta da Secretária Municipal de Saúde ou órgão equivalente, o que implicou em ofensa aos arts. 198, I, da Constituição da República e 9º, III, da Lei nº 8.080/1990;

9.1.3 a não contemplação, na Lei Municipal nº 21, de 3 de dezembro de 1997, que instituiu o Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara, das transferências constitucionais vinculadas, destinadas ao financiamento das despesas com saúde pública, como receitas integrantes do Fundo Municipal de Saúde, está em desacordo com os arts. 10, *caput*, da Lei 8.080/1990 e artigo 2º, inciso IV, da Lei 8.132/1990;

9.2 determinar à Secex/AM que adote as providências pertinentes, inclusive com a realização de inspeção, se necessário, à apuração de eventual malversação de recursos públicos referentes ao Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara, cujos indícios foram levantados no presente processo de auditoria (ausência dos processos de pagamentos relativos ao período de out/2009 a fev/2010; e transferências de valores das contas-específicas do referido fundo, no mesmo período);

9.3 encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Município de Itacoatiara/MA, ao Conselho Municipal de Saúde, à Câmara dos Vereadores e ao Denasus/AM.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0597-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 598/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.149/2010-7.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Rita - PB.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PB (SECEX-PB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município de Santa Rita/PB.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar o município de Santa Rita/PB quanto às seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá ensejar a imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.1.1. carência no atendimento hospitalar infantil no município e da necessidade de se buscar soluções alternativas com a contratação de um novo prestador de serviço privado ou a implantação de hospital público de pequeno porte;

9.1.2. Ausência de setor de planejamento capaz de coordenar a elaboração de projetos de investimentos, considerando uma estratégia de substituir a dependência do setor privado na prestação de serviços de saúde essenciais, especialmente, em relação à implantação de um hospital infantil no município, em conformidade com o Plano Estadual de Saúde (PES), Plano Diretor de Regionalização (PDR) e Plano Diretor de Investimento (PDI);

9.1.3. Dificuldades interpostas à atuação do Conselho Municipal de Saúde pelo não atendimento às solicitações de informações e relatórios e pela não disponibilização de recursos para o custeio de atividades, em descumprimento ao art. 1°, §2º, da Lei 8.142, de 1990, art. 12 da Lei 8.689, de 1993 e a Diretriz 4ª da Resolução do Conselho Nacional de Saúde;

9.1.4. Não conformidade do Relatório de Gestão, exercício de 2009, com o art. 6º, § 3º, inciso I, do Decreto 1651, de 1995, e art. 4º, inciso 3º, da Portaria 3332, de 2006 do Ministério da Saúde, (substituídos pelo art. 31, § 2º, do anexo da Portaria nº 2.048/2009), em especial, a informação sobre a execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Saúde.

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Prefeitura Municipal de Santa Rita/PB, ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde, ao Conselho Municipal de Saúde de Recife/PE, à Câmara de Vereadores de Recife/PE e ao Denasus/PE; e

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0598-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO N.º 599/2011 - TCU – Plenário

1. Processo n° TC-032.518/2010-2

2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Agravo.

3. Interessada: Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A

4. Entidade: Telecomunicações Brasileiras S/A - Telebrás

5. Relator: Ministro José Jorge

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogados constituídos nos autos: Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (OAB/DF nº 10.671), Thiago Figueiredo de Lima (OAB/DF nº 27.734) e Maria Amélia Costa Pinheiro Sampaio (OAB/DF nº 26.945)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, contra procedimentos adotados no âmbito do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 80/2010-TB, deflagrado pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás, com vistas à contratação de solução de infraestrutura básica, com fornecimento de contêineres, gabinetes e materiais, necessária para o funcionamento e proteção dos equipamentos ópticos, rádio e IP, a serem utilizados na rede nacional de telecomunicações, visando a implantação do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, em diversos estados do País, em que se examina Agravo interposto pela representante contra o despacho de 16/12/2010, por meio do qual o Relator conheceu da Representação, para, no mérito considerá-la improcedente, e arquivou os autos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer do presente Agravo, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno;

9.2. dar ciência da presente deliberação à Telebrás e à interessada;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0599-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 600/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.647/2010-0.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A (03.311.116/0001-30).

3.2. Responsáveis: José Luiz Martins Durço (220.702.061-49) e Orlando Flores de Miranda (114.162.541-53).

4. Órgão: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, do Ministério das Comunicações – Spoa/MC.

5. Relator: Ministro José Jorge.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).

8. Advogado constituído nos autos: Leonardo Estevam Maciel Campos Marinho (OAB/DF nº 23.119).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em virtude de indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 34/2010, no âmbito do Ministério das Comunicações, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de *"serviços de tratamento técnico arquivístico do acervo documental"* daquele órgão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da representação, porquanto presentes os requisitos previstos no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 revogar a cautelar concedida em 28/12/2010, que suspendeu a execução do Contrato nº 35/2010-MC, firmado entre o Ministério das Comunicações e a empresa Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritório Ltda., resultante do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 34/2010;

9.3 alertar o Ministério das Comunicações acerca da não exigência, no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 34/2010, da comprovação, para fim de qualificação técnico profissional, da existência de vínculo formal entre o responsável técnico e a empresa licitante, o qual poderá ser atestado não apenas por meio de relação empregatícia, via Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), mas também mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos nºs 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1.097/2007 e 103/2009, todos do Plenário);

9.4 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, à representante e ao Ministério das Comunicações;

9.5 arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0600-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 601/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.958/2010-6.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessada: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE).
4. Entidade: Companhia Docas do Pará (CDP).
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE) contra o edital do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, destinado à contratação de empresa com vistas à elaboração de estudos e projetos para: (i) construção de nova portaria; (ii) centro administrativo; (iii) urbanização das vias; (iv) rampa rodofluvial; (v) terminal de múltiplo uso 2 (TMU 2); e (vi) serviços de inspeção, análise e projeto executivo de recuperação/reforço/ampliação estrutural do Píer 100 (TMU 1), no Porto de Santarém/PA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 rejeitar os argumentos apresentados pela Companhia Docas do Pará (CDP) em sede de oitiva;

9.2 com base no art. 71, IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92, determinar à CDP que:

9.2.1 adote, no prazo de quinze dias, as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, suspenso por medida cautelar, tendo em vista a escolha de modalidade licitatória inadequada em face dos serviços licitados, os quais não se enquadram na categoria de serviços comuns de engenharia;

9.2.2 encaminhe, no prazo de trinta dias, documentação que comprove a anulação do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010;

9.3 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e do relatório que o fundamentam, à representante e à CDP;

9.4 arquivar os autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0601-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 602/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº 003.093/2001-1

2. Grupo I – Classe I – Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial

3. Recorrentes: Wigberto Ferreira Tartuce (CPF 033.296.071-49) e Marise Ferreira Tartuce (CPF 225.619.351-91)

4. Unidade: Secretaria de Trabalho e Renda do Distrito Federal – Seter/DF

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: 5ª Secex e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Luciana Ferreira Gonçalves (OAB/DF nº 15.038), Any Ávila Assunção (OAB/DF nº 7.750), Eduardo Stênio Silva Sousa (OAB/DF nº 20.327), Henrique de Souza Vieira (OAB/DF nº 12.913), Herman Ted Barbosa (OAB/DF nº 10.001), Jacques Maurício Ferreira Veloso de Melo (OAB/DF nº 13.558), Kelen Lemos Pereira (OAB/DF nº 22.283), Ulisses Borges de Resende (OAB/DF nº 4.595) e Viviane Pimentel Veloso (OAB/DF nº 20.791)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos contra o Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 31, 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo em seus exatos termos o acórdão recorrido;

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0602-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 603/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.632/1999-2 (com 8 anexos e 26 volumes)

2. Grupo I – Classe I – Recurso de Reconsideração

3. Recorrentes: Abílio Thomaz de Freitas, ex-Vice-Presidente do CRA/RJ (CPF 008.559.607-87); Wagner Huckleberry Siqueira, ex-Presidente do CRA/RJ (CPF 032.298.747-49), Leonardo Ribeiro Fuerth, ex- Diretor Executivo do CRA/RJ (CPF 766.864.937-91), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, ex-servidora do CRA/RJ (CPF 034.039.527-38) e Adolpho da Silva Oliveira, ex-servidor do CRA/RJ (CPF 013.010.987-87)

4. Unidade: Conselho Regional de Administração do Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ)

5. Relator Ministro José Múcio Monteiro

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar

6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé

7. Unidades Técnicas: Secex/RJ e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Marly Fernandes de Arká (OAB/DF 100.808) e Aníbal Sérgio Corrêa de Souza (OAB/RJ 66.899)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se examina nesta fase recursos de reconsideração contra o Acórdão nº 1833/2008-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1 conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 notificar os recorrentes da presente deliberação.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0603-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 604/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-009.883/2004-0 (com três volumes)

2. Grupo I, Classe IV – Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Benedito Dias Lopes (CPF nº 491.671.547-00), Oswaldo Valadão Silveira (CPF nº 101.248.027-53), Maria Felícia Valadão Silveira (CPF nº 101.102.587-71), Miguel Jorge Batista Santos (CPF nº 013.351.847-75), F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. (CNPJ nº 40.326.217/0001-00) e Serpub-Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. (CNPJ nº 73.475.360/0001-13)

4. Unidade: Caixa Econômica Federal (Caixa)
5. Relator: Ministro José Mucio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Secex/RJ
8. Advogados constituídos nos autos: Roberto A. Reis (OAB/RJ nº 15.147) e Paulo R. Souza e Silva (OAB/RJ nº 56.098)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal/RJ devido a irregularidades ocorridas nas agências Rio Sul/RJ e Barra da Tijuca/RJ, causando prejuízo aos cofres da entidade, em face da inobservância de normativos internos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea “d”, 19, caput, 23, inciso III, 57 e 60 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno em:

9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas por Miguel Jorge Batista dos Santos, excluindo-o, em consequência, da relação processual;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Benedito Dias Lopes e Oswaldo Valadão Silveira;

9.3. considerar revéis Maria Felicia Valadão Silveira, a empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e a empresa Serpub - Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda.;

9.4. julgar as presentes contas irregulares e condenar solidariamente os responsáveis indicados abaixo ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Caixa Econômica Federal, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.4.1. responsáveis: Benedito Dias Lopes, solidariamente com a empresa F.Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., Oswaldo Valadão Silveira. e Maria Felícia Valadão Silveira

Valores históricos:

Data	Valor (R$)
02/09/94	9.522,22
28/07/94	7.103,21
26/08/94	6.806,55
13/12/94	3.982,10
13/12/94	3.743,39
13/12/94	4.190,87
13/12/94	1.056,93
13/12/94	3.508,24
13/12/94	983,37
13/12/94	3.682,89
13/12/94	926,41
16/12/94	2.984,81
16/12/94	3.278,03
16/12/94	3.390,80
16/12/94	2.721,66
19/12/94	3.713,26
19/12/94	2.475,51
19/12/94	3.988,49
19/12/94	1.058,62
19/12/94	3.749,39
20/12/94	4.834,32

20/12/94	1.456,37
20/12/94	4.393,46
20/12/94	4.899,36
20/12/94	4.373,36
20/12/94	2.577,42
20/12/94	5.196,18
23/12/94	6.599,36
23/12/94	7.156,79
26/12/94	3.621,91
26/12/94	3.576,16
26/12/94	4.559,79
27/12/94	5.226,94
27/12/94	5.814,41

9.4.2. responsáveis**:** Benedito Dias Lopes, solidariamente com a empresa Serpub – Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. e com Oswaldo Valadão Silveira e Maria Felícia Valadão Silveira

Data	Valor (R$)
29/08/94	16.241,15

9.4.3. responsáveis: Benedito Dias Lopes, solidariamente com Oswaldo Valadão Silveira

Data	Valor (R$)
05/09/94	8.218,55

9.4.4. responsável**:** Benedito Dias Lopes

Data	Valor (CR$)
19/05/94	492.747,71
30/06/94	1.642.791,67

9.5 aplicar a Benedito Dias Lopes, Oswaldo Valadão Silveira, Maria Felícia Valadão Silveira, F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e Serpub-Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. multas no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), R$ 10.000,00 (dez mil reais), R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e R$ 10.000,00 (dez mil reais), respectivamente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. declarar Benedito Dias Lopes inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos; e

9.8. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para as providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0604-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

1. Processo nº TC 024.101/2009-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Levantamento.
3. Interessado: 8ª Secex.
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, no período de 5/4 a 14/5/2010, com vistas a avaliar os riscos no exercício da atividade institucional da entidade para o alcance de seus resultados, assim como a ampliar o conhecimento sobre o seu funcionamento, de modo a aprimorar o acompanhamento de sua gestão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama que:

9.1.1. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da notificação, encaminhe proposta de regimento interno a ser aprovado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, consoante prescreve o art. 4º do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, com vistas a compatibilizar a realidade fática de sua estrutura com o arranjo institucional normatizado no regimento interno, informando a este Tribunal acerca do cumprimento desta medida;

9.1.2. no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da notificação, apresente plano de ação contendo cronograma de adoção de medidas necessárias à instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente - RQMA, definindo prazos e responsabilidades por tais medidas, em cumprimento ao art. 9º, X, da Lei nº 6.938, de 1981, c/c o art. 2º, XIX, do Decreto nº 6.099, de 2007;

9.2. recomendar ao Ibama que:

9.2.1. conclua a elaboração de seu planejamento estratégico no âmbito de sua adesão ao Gespública;

9.2.2. inclua, quando da aprovação de seu novo regimento interno, unidade responsável por supervisionar, regulamentar e orientar a execução e implementação das ações de educação ambiental e sua internalização nos programas e projetos operacionais do órgão, a exemplo da Coordenação Geral de Educação Ambiental prevista no regimento interno instituído pela Portaria MMA nº 230/2002;

9.3. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que auxilie o Ibama nas tarefas de articulação institucional entre os diversos atores do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e nas demais ações que forem necessárias, com vistas à instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, em cumprimento ao art. 9º, X, da Lei nº 6.938/1981;

9.4. determinar à Controladoria Geral da União que apresente no Relatório de Auditoria de Gestão do Ibama do próximo exercício os resultados da auditoria realizada no Centro de Triagem de Animais Silvestres - CETAS e as medidas adotadas pelo Ibama com relação às falhas detectadas;

9.5. determinar à Segecex que, quando da elaboração da decisão normativa que regulamentará os relatórios de gestão dos próximos exercícios, inclua as seguintes informações a serem apresentadas pelo Ibama em seu relatório de gestão:

9.5.1. grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Gespública, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas (normativos, manuais, relatórios, cursos de capacitação, entre outros) e de plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas;

9.5.2. grau de avanço na implementação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, por meio da apresentação de resumos das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas;

9.5.3. grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Sistema de Licenciamento das Atividades Florestais - LAF, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas;

9.5.4. grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Sistema Nacional de Gestão da Fauna – Sisfauna, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um cronograma de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas;

9.6. determinar à 8ª Secex que avalie incorporar no planejamento de suas fiscalizações a proposta apresentada no Apêndice 14.5 do presente relatório de levantamento;

9.7. enviar cópia deste Acórdão e do presente relatório de levantamento (fls. 5/69) ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Pesca e Aquicultura, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, à Controladoria Geral da União e à 4ª Câmara do Ministério Público Federal.

9.8. arquivar, com amparo no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos, sem prejuízo de, nos termos do art. 250, II, do RITCU, determinar à 8ª Secex que monitore o cumprimento das medidas constantes do presente Acórdão.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0605-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 606/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.323/2006-0.

2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

3.2. Responsáveis: Carlinda Marques Dias Pires (CPF 759.778.267-53); Malvina Tania Tuttman (CPF 151.271.507-78); Roberto de Souza Salles (CPF 434.300.237-34).

4. Órgão/Entidades: Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ – JE, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, Universidade Federal Fluminense.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: Sefip e Secex/RJ.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada a distância no Tribunal Eleitoral Regional – TRE/RJ, no período de 1º/11/2006 a 9/3/2007, por força do Acórdão 1.798/2007 – Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Roberto de Souza Salles, Carlinda Marques Dias Pires e Malvina Tania Tuttman;

9.2. deferir o pedido de habilitação da Sra. Vânia Gomes Rios nos autos, nos termos do arts. 144, § 2º, e 146 do RITCU;

9.3. recomendar ao Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ, com base no art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, que instaure, caso ainda não o tenha feito, os procedimentos previstos pelo art. 133 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em face da Sra. Regina Célia Nogueira Campos, tendo em conta a acumulação irregular pela servidora do cargo de técnico judiciário nesse órgão e de técnico em enfermagem na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, em afronta art. 37, XVI, da Constituição Federal, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da notificação, as medidas adotadas;

9.4. determinar à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro que:

9.4.1. com base no art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, apure, caso ainda não o tenha feito, os indícios de que a Sra. Regina Célia Nogueira Campos desempenhou suas atividades laborais como técnica em enfermagem nessa instituição em conflito de horários com a atividade desempenhada pela mesma servidora no Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ, no período de 1º/11/2006 a 9/3/2007, em face das informações prestadas pelo TRE/RJ de que a servidora, no referido período, cumpriu regularmente sua jornada de trabalho naquele órgão, correspondente ao turno das 11h às 19h, exceto no período de 20/12/2006 a 31/1/2007, ocasião em que o turno de trabalho circunscreveu-se entre 13h e 18h;

9.4.2. adote, com base no art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990, as medidas de ressarcimento do erário, caso reste comprovado dano ao erário, consubstanciado em percepção de remuneração sem a correspondente contrapartida laboral, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da notificação, as medidas adotadas;

9.5. determinar à Universidade Federal Fluminense, com base no art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, que adote as medidas de ressarcimento do erário, previstas pelo art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990, caso, no Processo Administrativo Disciplinar nº 23069.004422/07-40, instaurado por essa instituição para esclarecer a situação de acúmulo de cargos da Sra. Vânia Gomes Rio, reste comprovado dano ao erário, consubstanciado em percepção de remuneração sem a correspondente contrapartida laboral, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da notificação, as medidas adotadas;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta ao:

9.6.1. Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ, à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Federal Fluminense, para subsidiar as providências determinadas neste Acórdão;

9.6.2. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, para conhecimento;

9.7. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de, nos termos do art. 250, II, do RITCU, determinar à Secex/RJ que monitore o cumprimento das medidas contidas neste Acórdão, adotando as medidas cabíveis no caso de seu descumprimento.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0606-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 607/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.128/2008-1.

1.1. Apensos: TC-012.847/2010-0 e TC-017.034/2009-8.

2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessado/Responsáveis:

3.1. Interessado: Câmara Municipal de Marataízes/ES (01.618.430/0001-34).

3.2. Responsáveis: Angelica de Almeida Marvila (099.579.277-10); Antônio Bitencourt (114.273.537-00); Felipe Meleipe (096.580.357-01); Geovana Santana Rohor (094.785.547-51); Kelly Figueiredo Soares (081.977.557-60); Marco Cesar Nunes de Mendonça (575.725.187-53); Petruska Veiga Soares Quinteiro (008.518.137-47); Weslene Batista Gomes (022.832.257-01).

4. Entidade: Município de Marataizes/ES.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secex/ES.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada, com amparo no art. 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, pela Câmara Municipal de Marataízes/ES, com base nos trabalhos realizados por Comissão Parlamentar de Inquérito, informando sobre irregularidades praticadas pelo Sr. Antônio Bitencourt, prefeito municipal na gestão 2005-2008, na aplicação de recursos oriundos do Contrato de Repasse nº 0141741-29/2002/SEDU/CAIXA (Siafi n° 459069), firmado entre a Caixa Econômica Federal e o município.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelas responsáveis Geovana Santana Rohror, Petruska Veiga Soares Quinteiro, Angélica de Almeida Marvila e Kelly Figueiredo Soares;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Antônio Bitencourt, Marco Cesar Nunes de Mendonça, Felipe Meleipe e Weslene Batista Gomes, de modo a aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o inciso II do art. 268 do Regimento Interno, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), ao Sr. Antônio Bitencourt, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) aos Srs. Marcos César Nunes de Mendonça e Felipe Meleipe, e no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) à Sra. Weslene Batista Gomes, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor; e

9.5. com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, considerar grave a infração cometida e inabilitar o Sr. Antônio Bitencourt (CPF 114.273.537-00) para o exercício de cargo em comissão ou

função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, para as devidas providências visando ao cumprimento do item 9.5;

9.7. determinar à Secex/ES que autue apartado por cópia, com fulcro nos arts. 36, 37 e 38 da Resolução TCU nº 191, 21 de junho de 2006, como processo de representação da unidade técnica, em razão das discussões tratadas no item 65 da Proposta de Deliberação, juntando ao novo processo cópias dos documentos que julgar necessários, para apreciação da participação da empresa Square Construtora Ltda. nas irregularidades verificadas neste processo, de modo a promover a devida instrução e o saneamento desses novos autos, que tendem a examinar possível fraude à licitação cometida pela aludida empresa; e

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamenta, à Câmara Municipal de Marataízes/ES e à Procuradoria da República no Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, para fins de instrução do Procedimento Administrativo 1.17.001.000018/2008-12, em atenção aos Ofícios nºs 742-PRM/CIT/ES, de 14/7/2009 (fl. 2 do TC 017.034/2009-8) e 568-PRM/CIT/ES, de 5/5/2010 (fl. 1 do TC 012.847/2010-0), apensos aos presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0607-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 608/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.598/2010-6.

2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.

3. Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo.

4. Entidade: Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur.

5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: 5ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela 5ª Secex, em razão de possíveis irregularidades na condução da Concorrência nº 1/2010 promovida pelo Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, cujo objeto é a contratação de serviços de consultoria e execução de relações públicas e assessoria de imprensa, para divulgar o Brasil no exterior como destino turístico.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com amparo no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, determinar ao Instituto Brasileiro de Turismo que:

9.2.1. adote providências, na execução dos contratos celebrados a partir da Concorrência nº 1/2010, com vistas a alterar o modelo de ordem de serviço, de forma que sejam incluídos todos os campos

definidos no art. 15, inciso IV, da IN-SLTI/MP nº 2, de 2008, em especial os referentes ao detalhamento do grau de qualidade exigido em relação aos serviços e à prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessária a inclusão de algum desses campos;

9.2.2. durante a execução dos contratos resultantes da Concorrência nº 1/2010, evite o pagamento de injustificado custo de intermediação;

9.2.3. ao demandar a contratação de artistas, atletas ou qualquer personalidade (serviços previstos no item 12.1.7 do projeto básico da Concorrência nº 1/2010), demonstre, previamente à autorização para a formalização do contrato, a relação do serviço pretendido com o objeto do referido certame e explicite as razões pelas quais os serviços demandados não poderiam ser realizados sem a intermediação da empresa vencedora;

9.3. alertar ao Instituto Brasileiro de Turismo que a realização de novo processo licitatório para a contratação de serviços de consultoria e relações públicas deve observar as seguintes orientações:

9.3.1. abstenha-se de incluir no edital a exigência de equipe mínima com dedicação exclusiva e defina a estimativa de pessoal necessário para execução dos serviços, com a devida e indispensável qualificação;

9.3.2. inclua no critério de julgamento da proposta de preço os valores das diárias e o percentual dos honorários de subcontratação, de forma a assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa;

9.3.3. ao realizar a prévia pesquisa de preços, exija que as propostas sejam datadas e assinadas, bem como rubricadas em todas as folhas, e encaminhe para as empresas cópia do projeto básico do objeto a ser licitado, de modo a propiciar adequada cotação dos preços;

9.3.4. utilize o histórico de serviços realizados no âmbito de contratações anteriores com o mesmo objeto, para subsidiar os estudos preliminares inerentes à elaboração de projetos básicos de novas contratações de serviços de consultoria e execução de relações públicas, estimando a quantidade de serviços necessários para atender o Instituto, de modo a permitir a elaboração da estimativa dos gastos do futuro contrato, e fornecendo todos os elementos necessários para a formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas em participar do certame, em especial com relação às condições de prestação dos serviços, ao grau de qualidade exigido e à forma de pagamento;

9.3.5. defina no edital, de forma clara, de quem é a responsabilidade por disponibilizar as instalações e os equipamentos necessários para a execução do contrato;

9.3.6. abstenha-se de incluir serviços com definição genérica, ampliando de forma desarrazoada o objeto da contratação, como verificado no item 12.1.7 do projeto básico da Concorrência nº 1/2010, que estabeleceu como item passível de subcontratação a "aquisição de produtos e/ou serviços acessórios e necessários à realização do objeto e que não estejam previstos no rol de serviços a serem prestados diretamente pela contratada";

9.3.7. observe o comando expresso no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fazendo constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

9.3.8. faça constar como anexo ao edital o modelo da ordem de serviço que deverá ser utilizado para encaminhamento formal de demandas pelo gestor do contrato à contratada, em observância ao disposto o art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI/MP;

9.3.9. estabeleça o percentual máximo aceitável de subcontratação parcial, conforme art. 72 da Lei nº 8.666, de 1993;

9.4. recomendar ao Instituto Brasileiro de Turismo que verifique a viabilidade de ajustar o inciso IV da cláusula segunda dos Contratos nºs 26/2010, 27/2010, 28/2010 e 02/2011, a fim de adequar a aquisição de passagens aéreas aos padrões da Administração Pública, a exemplo da Portaria nº 505, de 2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em especial no que se refere à aquisição pelo menor preço e a definição de prazo de antecedência para a solicitação do deslocamento;

9.5. indeferir o pedido da empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. para ingresso no processo como parte interessada;

9.6. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de, nos termos do art. 250, II, do RITCU, determinar à 5ª Secex que monitore a execução dos contratos originários da Concorrência nº 1/2010 e o cumprimento das determinações constantes do item 9.2 deste Acórdão, representando a este Tribunal, caso constatado o seu descumprimento ou, ainda, caso verificada a ocorrência de irregularidades que possam justificar a realização de novo certame, ao término da vigência anual dos referidos contratos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0608-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 609/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.588/2009-2
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado/Responsável: não há
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex-8)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria que teve como objetivo identificar as causas das deficiências apontadas no Tema de Maior Significância TMS-5/2007 e eventuais oportunidades de melhoria, para, dentre outros, aumentar a segurança quanto à qualidade e ao acesso dos dados, e dar celeridade os processos de desenvolvimento de software no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), conforme consignado pela equipe de auditoria às fl. 51.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com o objetivo de induzir o Incra a aprimorar controles e corrigir falhas em seus processos de trabalho, ante as razões expostas pelo Relator,
9.1. alertar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:
9.1.1. não está institucionalizada a Metodologia de Desenvolvimento de Sistema (MDS) e o *framework* de gerenciamento de projetos específicos, baseada nos termos da NBR ISO/IEC 12207:1998, e que a inexistência dessa metodologia acarreta as impropriedades identificadas no item 16 da proposta de deliberação;
9.1.2. não está institucionalizada a política de segurança da informação (PSI), conforme estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005, e que a inexistência dessa estrutura acarreta as impropriedades identificadas no item 17 da proposta de deliberação;
9.1.3. não está institucionalizada a política de controle de acesso (PCA), conforme estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005, e que a inexistência dessa estrutura acarreta as impropriedades identificadas no item 17 da proposta de deliberação;
9.1.4. não estão institucionalizados procedimentos para gestão de ativos, conforme estabelece a NBR ISO/IEC 27002:2005 (item 7), e que a inexistência dessa estrutura acarreta as impropriedades identificadas no item 24;

9.1.5. não estão institucionalizados procedimentos para gerenciamento das operações e comunicações, conforme estabelece a NBR ISO/IEC 27002:2005, e que a inexistência dessa estrutura acarreta as impropriedades identificadas no item 27 da proposta de deliberação;

9.1.6. não estão padronizados os formulários e rotinas de coleta de dados, de forma a propiciar a conferência entre a conformidade da base documental com a base eletrônica de informações (a exemplo do que já é feito no sistema SNCR), principalmente no que se refere ao sistema que faz o controle das informações sobre beneficiários e projetos de assentamento (Sipra) ou SIR, e que a inexistência dessas rotinas acarreta as impropriedades identificadas nos itens 32 e 33 da proposta de deliberação;

9.1.7. para a necessidade de, nas contratações de soluções de tecnologia da informação, observar o disposto na Instrução Normativa SLTI nº 4/2010;

9.1.8. eventuais irregularidades que decorram da não adoção de providências para a correção das falhas apontadas poderão dar ensejo à apenação dos responsáveis, em futuras ações de controle externo;

9.2. recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que realize pesquisas de satisfação periódicas com os usuários dos principais sistemas de informática da autarquia, nas diversas unidades de negócio;

9.3. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que remeta a esta Corte, em 180 dias, informações sobre a adoção e implementação de medidas tendentes à correção das falhas descritas no item 9.1 deste acórdão, bem como do atendimento à recomendação formulada no item 9.2;

9.4. determinar à 8ª Secex que:

9.4.1. monitore a presente deliberação;

9.4.2. incorpore ao estudo que vem sendo empreendido no âmbito daquela unidade proposta no sentido de incluir nos anteprojetos de decisões normativas anuais sobre relatório de gestão e contas ordinárias do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária obrigações de:

9.4.2.1. o gestor informar sobre a adoção e implementação de medidas tendentes à correção das falhas descritas no item 9.1 deste acórdão, bem como do atendimento à recomendação formulada no item 9.2;

9.4.2.2. a Controladoria-Geral da União avaliar a implementação de medidas tendentes à correção das falhas descritas no item 9.1 deste acórdão, bem como do atendimento à recomendação formulada no item 9.2;

9.5. dar conhecimento desta deliberação ao Ministro do Desenvolvimento Agrário para fins de supervisão ministerial;

9.6. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0609-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira (Relator).

SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo nº TC-012.304/2005-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, a Dra. Cristiana Meira Monteiro produziu sustentação oral em nome do Sr. João Carlos Monteiro e outro.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a discussão dos processos nºs:

TC-014.539/2005-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em função de pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Por este motivo, os Drs. Diogo Dias e Marcos César da Silva e a Dra. Tânia Vainsencher não produziram as sustentações orais que haviam requerido.

TC-004.735/2010-2, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em função de pedido de vista formulado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado. Por este motivo, o Sr. Edgar da Silva Fagundes Filho não produziu sustentação oral, em seu próprio nome, que havia requerido.

TC-011.627/2006-4, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em função de pedido de vista formulado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de pauta os processos nºs:

TC-016.905/2002-3, cujo relator é o Ministro Valmir Campelo;
TC-002.081/2002-4, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
TC-024.902/2009-3, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
TC-015.282/2006-2, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e
TC-020.054/2008-4 e TC-010.510/2010-9, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os acórdãos nºs 615 e 616, a seguir transcritos, proferidos na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

ACÓRDÃO Nº 615/2011 - TCU - Plenário

VISTOS, relatados e relacionados estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades no âmbito da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Alagoas – SRTE/AL, à qual foi apensada comunicação, dirigida ao Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE por chefes de fiscalização da STRE/AL, também a respeito de problemas na unidade em tela,

Considerando que, em função de preencher os requisitos de admissibilidade previstos no *caput* do art. 235 do Regimento Interno, a documentação em tela pode ser conhecida como denúncia, passando-se ao exame de seu mérito;

Considerando a identificação, por parte da Secex/AL, de que, das possíveis irregularidades delatadas, teriam a ver com a área de atuação deste Tribunal: (a) a falta de controle de uso dos veículos do órgão, (b) a não regularização da situação de veículos e (c) as deficiências na manutenção das instalações físicas;

Considerando que, das ocorrências mencionadas no item precedente, a unidade técnica apenas não identificou a adoção de providências efetivas no que se refere à falta de adequado controle de uso dos veículos da STRE/AL (fls. 74);

Considerando a ponderação da unidade técnica em prol da necessidade de, em relação à situação referida no item anterior, estabelecer-se determinação;

Considerando, ainda, a ponderação adicional a respeito da conveniência de remeter-se cópia dos autos, em meio digital, à CGU/AL, com vistas a viabilizar o acompanhamento das providências adotadas no âmbito da SRTE/AL (fls. 74);

Considerando o registro da unidade técnica de que a SRTE/AL, não selecionada para apresentar tomada de contas anual relativa ao exercício de 2009, está indicada, da DN/TCU 110/2010, para fazê-lo em relação ao exercício de 2010;

Considerando as conclusões da Secex/AL e o encaminhamento por ela proposto (fls. 74/5);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) conhecer da presente denúncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no *caput* do art. 235 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) determinar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Alagoas – SRTE/AL que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência deste Acórdão, implemente o controle de veículos de que tratam a IN 3, de 15/5/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP e a Norma Operacional 1, de 9/9/2008, do Ministério do Trabalho e Emprego, em especial no que se refere à implantação e regular utilização do Sistema de Transportes – Sistran;

c) determinar à Controladoria-Geral da União em Alagoas – CGU/AL que, no relatório de auditoria da tomada de contas da SRTE/AL atinente ao exercício de 2010 (ou em adendo a tal peça, caso sua elaboração já haja sido concluída), inclua informes acerca da situação do controle do uso de veículos, sobre a regularização da situação de veículos – tanto patrimonial quanto junto ao departamento de trânsito – e a respeito das medidas adotadas pela Administração para a solução dos problemas estruturais de suas instalações físicas;

d) determinar o encaminhamento de cópia integral destes autos, em meio digital, à CGU/AL;

e) determinar o encaminhamento de cópia deste Acórdão, bem como da instrução constante às fls. 69/75, à SRTE/AL e à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego;

f) retirar a chancela de sigilo que recai sobre estes autos, e

g) arquivar o presente processo.

1. Processo TC-022.487/2010-7 (DENÚNCIA) (Sigiloso) (com 1 anexo)

1.1. Interessado: Identidade preservada.

1.2. Unidade: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Alagoas – SRTE/AL.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secex/AL.

1.6. Advogado constituído nos autos: não atuou.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 616/2011 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, da Lei 8.443/92, c/c arts. 1º inciso XXIV, 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso III, 234 e 235, todos do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em conhecer da denúncia, pelos motivos expostos pela unidade técnica, para, no mérito, considerá-la procedente, fazer os alertas e determinações propostos e arquivar os autos, retirando a chancela de sigilo aposta ao processo.

1. Processo TC-026.624/2009-3 (DENÚNCIA)

1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)

1.3. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia

1.4. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-8)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. alertar o Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia - Conter quanto às seguintes impropriedades constatadas, informando que a reincidência dessas ocorrências pode ensejar aplicação de sanção aos responsáveis, inclusive com apenação de multa, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992:

1.6.1.1. pagamento de diárias sem o efetivo deslocamento dos Diretores do Conselho à sede, decorrente do descumprimento da o art. 2º, § 4º da Resolução Conter 13, de 22/09/2005 e, consequentemente, do art. 2º Decreto 5.992/2006;

1.6.1.2. reembolsos de despesas de combustível sem o respaldo de notas fiscais, contrariando o art. 2º da Portaria Conter nº 30, de 20/08/2007, para os quais deve ser exigido documento comprobatório das despesas com combustível, fazendo anexar tal documentação ao devido processo, uma vez que será utilizada para cálculo das concessões de diárias e controle do período de efetivo deslocamento do beneficiário da cidade de origem para Brasília para o cumprimento de atividades inerentes ao cargo exercido;

1.6.1.3. celebração de Termo de Parceria com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social – IBDES para organização de evento, contrariando o disposto na Lei 9.790/1999, tendo em vista o entendimento deste Tribunal sobre a necessidade de realização de procedimento licitatório com vistas à contratação de empresa para a organização de eventos (Acórdãos TCU 931/1999 – Plenário e 2876/2008 – 2ª Câmara), uma vez que tal ação não objetiva o fomento ou a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/1999;

1.6.2. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, ao Conter que:

1.6.2.1. tendo em vista que os valores a princípio apurados encontram-se abaixo do estipulado para a instauração de TCEs (art. 11 da Instrução Normativa TCU 56/2007), faça levantamento com vistas a verificar possíveis diárias concedidas de forma irregular, incluindo as já constatadas pagas aos Diretores do Conselho referentes ao período de junho a setembro de 2008, atentando para as datas de efetivo deslocamento dos beneficiários e, posteriormente, tome as providências necessárias com vistas ao ressarcimento das diárias indevidamente pagas, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias a adoção das medidas propostas, e

1.6.2.2. estabeleça, no prazo de 180 dias, controles adequados para a comprovação do efetivo deslocamento pelos servidores beneficiados com passagens aéreas e diárias, com a inclusão dos correspondentes canhotos de cartões de embarque ou recibo do passageiro nos casos de realização de *check in* pela internet, em conformidade com o art. 4º da Portaria/MP nº 505/2009, de modo a subsidiar as concessões de diárias das informações necessárias ao regular pagamento do benefício, informando a esta Corte as providências adotadas.

1.7. determinar à 8ª Secex que, com base na análise dos elementos indicados no item 1.6.2 acima, avalie a necessidade de representar a este Tribunal.

Ata n° 8/2011 – Plenário
Data da Sessão: 16/3/2011 – Extraordinária de Caráter Reservado

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 18 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

MARCIA PAULA SARTORI
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 18 de março de 2011

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 8, DE 16 DE MARÇO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.
Comunicação proferida pelo Ministro Valmir Campelo.
Comunicação proferida pelo Ministro José Múcio.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

É com muito pesar que registro nesta Sessão Plenária o falecimento, ocorrido no último dia 10, em Santo Ângelo/RS, da Senhora Cleny Maria Nardes, mãe do eminente Ministro Augusto Nardes, Vice-Presidente desta Casa.

Dona Cleny era viúva e faleceu aos 87 anos de idade, completados no dia 8 de janeiro deste ano.

Essa valorosa brasileira teve destacada atuação comunitária na área social do Município de Santo Ângelo. Entre outras realizações, foi Presidente da Ação Apostólica Sagrado Coração de Jesus e fundadora do Asilo Universino Correia Machado.

Solidário com a dor da família enlutada, o Tribunal de Contas da União expressa, por esta Presidência, em nome dos seus Ministros, do Ministério Público e de todos os seus servidores, nossas profundas condolências.

Solicito à Secretaria das Sessões que cópia integral da presente Comunicação seja encaminhada ao Ministro Augusto Nardes.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 16 de março de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

Comunico a Vossas Excelências que o Instituto Serzedello Corrêa, dando continuidade ao programa de capacitação de servidores públicos instituído pelo Ministro Ubiratan Aguiar, abriu, no último dia 2, novas turmas de cursos à distância. As 2.880 vagas foram preenchidas em apenas uma semana, o que atesta a demanda por cursos de capacitação e aprimoramento da administração pública ofertados pelo TCU.

Em relação às novas diretrizes educacionais desta gestão, registro o início do Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (Proaudi), na última segunda-feira, com o curso de Inteligência

de Controle, em que cerca de 90 auditores da Rede Interna de Informações do Tribunal estão sendo capacitados nessa importante área.

O Proaudi é um dos instrumentos de apoio à realização dos objetivos estratégicos priorizados neste biênio, em especial o de promover o desenvolvimento de competências, a motivação, o comprometimento e a cultura de orientação a resultados, concretizando, assim, o compromisso deste Tribunal com a competência e o desenvolvimento profissional de seu corpo técnico.

Aproveito a oportunidade para informar que o ISC já se encontra nas novas instalações, no Edifício Park Cidade, e convidar Vossas Excelências para a inauguração dessas instalações, que ocorrerá no próximo dia 22, terça-feira.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 16 de março de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

Comunico a Vossas Excelências que, amanhã, acompanhado pelo Ministro Valmir Campelo, Relator dos processos relacionados com a Copa do Mundo de 2014, visitarei as obras do Estádio do Maracanã, no Rio de Janeiro.

Essa visita ocorrerá a convite do Governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, e se insere no processo de acompanhamento dos preparativos para a realização da Copa do Mundo no Brasil.

No dia seguinte, em atendimento a convite formulado pelo Presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, dirigido a mim e ao Ministro José Jorge, Relator de processos em tramitação das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), visitarei as obras daquele Complexo. Em seguida, serão visitadas as instalações do Centro de Pesquisa da Petrobras.

Na primeira parte dessa visita, a Petrobras apresentará as linhas de pesquisa atualmente desenvolvidas pela empresa. Na segunda etapa, será verificado o atual estágio das obras daquele importante complexo industrial.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 16 de março de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

Comunico a Vossas Excelências que esta Presidência, em parceria com o Ministro Aroldo Cedraz, Relator das Contas do Governo da República do exercício de 2010, com o objetivo de aproximar cada vez mais o TCU da sociedade e promover o contínuo aperfeiçoamento desse importante instrumento de controle externo, promoverá encontros para debater o conteúdo das Contas do Governo.

O primeiro evento, previsto inicialmente para o próximo dia 29, consistirá em exposições sobre o panorama econômico nacional e internacional, no intuito de subsidiar o capítulo que trata do

"Desempenho da Economia Brasileira" no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo. Para tanto, foram convidados o Ministro da Fazenda, a Ministra do Planejamento e o Presidente do Banco Central.

Nesse sentido, convido Vossas Excelências a participar do referido encontro.

Por fim, informo que está previsto, para outra oportunidade, evento em formato de mesa-redonda, com a participação de pessoas de notório conhecimento e influência na sociedade (representantes da mídia, academia, terceiro setor e setor privado), com vistas a colher opiniões e sugestões para o aperfeiçoamento do Relatório das Contas do Governo. Foram convidados por esta Presidência, por exemplo, o ex-Ministro Delfim Netto e os Presidentes da Confederação Nacional da Indústria, Robson Braga de Andrade, e da Federação das Indústrias de São Paulo, Paulo Skaf.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 16 de março de 2011.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

COMUNICAÇÃO EM PLENÁRIO

PESAR PELA MORTE DE CLENY MARIA NARDES,
MÃE DO MINISTRO AUGUSTO NARDES

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Representante do Ministério Público,

Gostaria de manifestar profundo pesar pelo falecimento da Senhora Cleny Maria Nardes, mãe do Ministro Augusto Nardes, Vice-Presidente desta Casa, ocorrido na última quinta-feira, dia 10, por volta das 17 horas, na cidade de Santo Ângelo/RS, aos 87 anos.

Grande incentivadora da carreira política do filho Augusto Nardes, dona Cleny teve destacada atuação na área social do município de Santo Ângelo, tendo sido presidente da Ação Apostólica Sagrado Coração de Jesus e fundadora do Asilo Universino Correia Machado.

Viúva de Onécimo Ribeiro Nardes e mãe de 5 filhos, 11 netos e 2 bisnetos, sempre foi o grande exemplo de conduta para a família, exercendo suas atividades como uma ação missionária, sempre com muita dignidade.

Estou certo de que o estimado colega e amigo Ministro Nardes lhe deve substancial parte de sua formação e dos valores que dão sentido à sua existência, ao receber dessa grande mulher aulas perenes que não se interromperão pela fatalidade do falecimento.

Registrando, finalmente, as expressões de solidariedade com a família enlutada, solicito que cópia integral desta comunicação seja-lhe encaminhada, por meio do Ministro Augusto Nardes.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro

Comunico a Vossas Excelências que, gentilmente designado pelo Ministro-Presidente Benjamin Zymler, representei o Tribunal na 10ª Reunião do Comitê Diretivo do Grupo de Auditoria Ambiental da Intosai (WGEA), oportunidade em que estive acompanhado do Secretário da 8ª Secex, Rafael Lopes Torres, que fez uma brilhante exposição em nome do TCU, e do Assessor Alexandre Magno Nicoli Miranda.

O evento, que ocorreu no período de 9 a 11 de março de 2011, na cidade de Marrakech (Marrocos), teve como principal objetivo definir as atividades que integrarão o plano de trabalho daquele grupo para o período que se inicia neste ano e que se encerrará em 2013. Os projetos referentes a cada uma das atividades foram discutidos por todos os participantes e tiveram seus escopos aprovados.

O TCU participará diretamente de três atividades, quais sejam: coordenação, junto com a EFS Canadá, do trabalho de pesquisa e de consolidação dos principais trabalhos realizados pelas diferentes EFS acerca de temas relacionados às matérias que serão discutidas em conferência das Nações Unidas a ser realizada no ano que vem na cidade do Rio de Janeiro, marcando os vinte anos da famosa conferência que teve lugar na mesma cidade em 1992, a chamada Rio92 ou Eco92. O TCU também participará, como membro de subcomitê, de dois outros trabalhos: o primeiro, um estudo sobre a abordagem de questões ambientais em trabalhos na área de infraestrutura (atividade a ser coordenada pela EFS Reino Unido) e o segundo, a elaboração de guia sobre a incorporação de aspectos relacionados à fraude e à corrupção nas auditorias ambientais (trabalho a ser coordenado pela EFS Noruega).

JOSÉ MÚCIO

ANEXO II DA ATA Nº 8, DE 16 DE MARÇO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDA CAUTELAR

Comunicação sobre despacho exarado pelo Ministro Valmir Campelo.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO
REVOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR
Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico ao Plenário que na data de hoje proferi despacho nos autos do TC-000.658/2011-1, que trata de denúncia sobre possíveis irregularidades no edital de licitação da Concorrência Internacional nº 010/2010 da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), cujo objeto é a contratação de empresa para execução das obras e serviços de engenharia para reforma, ampliação e modernização do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional Tancredo Neves- Confins.

Por meio do referido despacho, deliberei pela revogação da medida cautelar de suspensão da licitação, adotada em 7 de fevereiro e homologada por este Plenário na sessão do dia 9 subsequente.

Procedi dessa forma tendo em conta que a matéria requer tratamento prioritário por parte deste Tribunal, haja vista envolver obra integrante do portfólio da infraestrutura necessária à realização da Copa do Mundo de 2014. Busquei, assim, prevenir atrasos deletérios em empreendimento sensível como o que se examina.

As razões que me levaram a concluir pela revogação de ofício da decisão acautelatória estão postas no despacho que acompanha esta comunicação, e que foi previamente disponibilizado a Vossas Excelências.

Em síntese, esclareço que após a apresentação das justificativas pela Infraero, acompanhadas de nova minuta do edital a ser republicado, a análise da Secob-1 concluiu pelo saneamento da maior parte das irregularidades que restringiam a competitividade do certame, bem como do sobrepreço, inicialmente estimado em torno de 46 milhões de reais.

Quanto à questão do sobrepreço apontado no orçamento original, destaco a relevante redução dos valores da obra a ser licitada, representando benefícios ao erário no montante de aproximadamente 72 milhões de reais, quando se comparam os preços iniciais, devidamente corrigidos, com a previsão orçamentária do novo edital submetido pela Infraero à apreciação desta Casa.

Essa significativa redução foi propiciada pela atuação tempestiva da Corte de Contas e pelas várias reuniões realizadas entre os técnicos do Tribunal e da empresa estatal, com a participação de meu gabinete, nas quais todas as questões levantadas nos autos foram exaustivamente discutidas, viabilizando, por parte da Infraero, o pronto acatamento da jurisprudência desta Casa e a correção das falhas identificadas.

Destaco, ainda, que este trabalho certamente se constituirá em importante paradigma para outras obras de modernização dos demais aeroportos das cidades-sedes dos jogos da Copa de 2014.

Informo, ainda, que no mesmo despacho que revogou a cautelar autorizei a Infraero a retomar a licitação, nos termos do novo edital resultante dos trabalhos comentados.

Esta, portanto, a matéria que trago à deliberação do Plenário, Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral, no sentido da ratificação da decisão monocrática por mim adotada.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ANEXO III DA ATA Nº 8, DE 16 DE MARÇO DE 2011
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 583 a 609, aprovados pelo Plenário (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 012.304/2005-0
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Caixa Econômica Federal - CEF

Responsáveis: José Maria Nardeli Pinto, CPF 183.002.781-68; Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim, CPF 247.667.551-20; Valnei Batista Alves, CPF 288.956.816-49; João Carlos Monteiro, CPF 184.000.190-91; Henrique Costábile, CPF 378.352.468-72, Ana Cristina Ribeiro da Cunha, CPF 444.117.151-04, Aguinaldo Guidi Júnior, CPF 791.492.278-15, Alexandre Melillo Lopes dos Santos, CPF 244.936.191-04, José Luiz Trevisan Ribeiro, CPF 462.802.359-04, Marcus Antônio Tofanelli, CPF 198.779.196-72, Oswaldo Serrano de Oliveira, CPF 627.672.917-53, Fernando Manuel Teixeira Carneiro, CPF 824.903.177-68, Mário Ferreira Neto, CPF 010.141.058-11, Telma de Castro, CPF 125.658.811-34, Márcio Tancredi, CPF 462.916.106-63, João Aldemir Dornelles, CPF 148.914.410-20, Leopoldo Silveira Furtado, CPF 462.890.626-20

Interessada: Caixa Econômica Federal – CEF (00.360.305/0001-04)

Advogados constituídos nos autos: Juliana Tavares Almeida, OAB/DF 12794; Mauro Porto, OAB/DF 12878; Emanuelle Dias Weiler, OAB/DF 26208; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP 241701; Aline Lisboa Naves Guimarães, OAB/DF 22400; Cristiana Meira Monteiro, OAB/DF 20249; Fernando

de Assis Gomes, OAB/DF 20896; Túlio Fretas do Egito Coelho, OAB/DF 4111; Flávia Pereira Viana, OAB/DF 22320; Luís Carlos Alcoforado, OAB/DF 7202; Lívia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27824, e outros

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO, COM DISPENSA DE LICITAÇÃO, PARA A PRESTAÇÃO DE CONSULTORIA. SUBCONTRATAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AFASTAMENTO DO DÉBITO. ILEGALIDADE DE CLÁUSULA QUE AUTORIZA SUBCONTRATAÇÃO. RESPONSABILIDADE DOS GESTORES QUE SOLICITARAM E AUTORIZARAM A CONTRATAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. RECONVERSÃO EM REPRESENTAÇÃO. MULTA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o parecer do Ministério Público (fls. 3258/9, volume 16), *in verbis*:

"Trata-se de tomada de contas especial originada da conversão de processo de representação formulada por equipe de auditoria deste Tribunal, quando da realização dos trabalhos de fiscalização na Caixa Econômica Federal, no ano de 2004, em razão de fortes indícios de irregularidades nas contratações feitas pela CEF da então Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais – Asbace (atual Associação Nacional de Bancos), por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93.

2. A principal irregularidade detectada, entre outras apontadas nos contratos examinados, consistiu na subcontratação indevida, pela Asbace, da empresa de consultoria A. T. Kearney, para a prestação de serviços técnicos vinculados aos contratos celebrados entre a referida Associação e a CEF, prática vedada pelo referido dispositivo legal utilizado para a dispensa, conforme entendimento já consolidado na pacífica jurisprudência do TCU, a exemplo dos acórdãos citados no voto que fundamentou o Acórdão nº 1.345/2005 – Plenário, que converteu os autos em TCE e determinou a realização de diligência à Caixa e a efetivação das audiências e citações dos responsáveis solidários arrolados no processo (fl. 490, vol. 2).

3. Nos termos do despacho de fl. 3020 do vol. 15, a 2ª Secex promoveu a citação dos responsáveis solidários identificados, conforme expedientes de fls. 3041/3081 do vol. 15, os quais apresentaram suas alegações de defesa, que, no essencial, foram bem analisadas nos termos da percuciente instrução de fls. 3208/3256.

4. Com base nessa análise, a unidade técnica concluiu, em pareceres uniformes, que os documentos apresentados pelos responsáveis, em sede de defesa, foram suficientes para demonstrar que os serviços contratados foram efetivamente prestados pelas empresas citadas e que, por isso, restaram descaracterizados os débitos inicialmente apontados, objeto das citações.

5. Ademais, entendeu a 2ª Secex que, se foi demonstrado que a subcontratação estava prevista no primeiro instrumento contratual (nº 99.5303.022/99), e na data da assinatura do contrato havia somente um exemplo de jurisprudência do TCU (**Decisão nº 138/1998 – Plenário**), vedando a subcontratação em caso de contratação, por dispensa de licitação, amparada no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, a irregularidade relativa a esse fato estaria sanada. Por essa razão, aquela Secretaria manifestou-se no sentido de acolher as alegações de defesa dos responsáveis e, no mérito, julgar suas contas regulares, com quitação plena, consoante previsto nos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei nº 8.443/92, arquivando-se o processo, com fulcro no artigo 169, inciso IV, do RI/TCU.

6. De fato, a documentação apresentada nas defesas dos responsáveis citados é suficiente para comprovar que os serviços contratados entre a CEF e a Asbace foram efetivamente prestados, motivo pelo qual é de se reconhecer que os débitos originalmente apurados restaram descaracterizados, como concluiu a unidade técnica.

7. No entanto, com relação à questionada subcontratação da empresa A. T. Kearney, para prestação de serviços técnicos de consultoria à Asbace, entendo que a irregularidade não foi devidamente sanada pelas alegações de defesa apresentadas.

8. Sobre esse assunto, o então relator do processo, eminente Ministro Ubiratan Aguiar, já havia destacado, no voto que fundamentou o Acórdão nº 1.345/2005 – Plenário (fls. 487/489, vol. 2), que: "*...neste caso, a impossibilidade da subcontratação é evidente. Se uma entidade é contratada por dispensa de licitação por possuir determinados atributos, como é o caso das entidades contratadas com base no art. 24, inciso XIII, por óbvio não se pode permitir a subcontratação, pois isso implicaria transferir a execução dos serviços para uma outra pessoa que não possui aqueles atributos que fundamentaram a contratação. Esse procedimento constitui uma verdadeira burla ao certame licitatório, notadamente quando essa subcontratação é integral*". O trecho transcrito reflete bem a pacífica jurisprudência do TCU sobre a matéria.

9. Importante enfatizar, a propósito, que a própria empresa A. T. Kearney admitiu a subcontratação ao explicar, em sua defesa, que para atingir o objetivo do primeiro contrato foi necessário juntar os conhecimentos das duas empresas, "*tendo em vista a complexidade dos serviços de consultoria contratados pela CEF, que demandavam a conjugação de expertises específicas porém diversas*", e que, por isso, a Asbace a contratou para a prestação de assessoria técnica, conforme descrito no subitem 3.9.14 da instrução (fl. 3251).

10. Ademais, a meu sentir, é frágil o argumento apresentado pela unidade técnica de que não houve irregularidade na subcontratação, porque foi constatado que ela estava prevista literalmente no primeiro contrato e, à época da assinatura do ajuste (02/08/1999, fl. 126 do vol. principal), existia apenas uma decisão do Tribunal vedando essa prática. Na realidade, a proibição de subcontratar decorre diretamente da Lei nº 8.666/93, na hipótese de contratação, por dispensa, com amparo no artigo 24, inciso XIII. Com efeito, no caso concreto em exame, a cláusula contratual que permitiu a subcontratação é ilegal, independente da quantidade de deliberações do TCU que vedava tal prática, à época dos fatos.

11. Relevante enfatizar que, conforme informou a instrução (subitem 3.9.10, fl. 3251), logo após a celebração deste contrato, já a partir de 2000, a jurisprudência desta Corte se solidificou no sentido da impossibilidade de subcontratação, no caso de contratação, por meio de dispensa de licitação, com base nesse dispositivo legal.

12. Ante todo o exposto e considerando os demais elementos constantes nos autos, este representante do Ministério Público, com as devidas vênias por divergir do encaminhamento proposto pela unidade técnica, manifesta-se no sentido de serem rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos gestores da CEF que solicitaram e autorizaram a contratação da Asbace, mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, que resultou na subcontratação indevida da empresa A. T. Kearney no processo nº 99.5303.022/99 (fls. 2997/2998, vol. 15), e, em decorrência, que sejam julgadas irregulares suas contas, por grave infração à norma legal, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, da Lei nº 8.443/92, aplicando-lhes a multa prevista no artigo 58, inciso I, da mesma Lei."

É o relatório.

VOTO

A presente Tomada de Contas Especial foi instaurada pela conversão do processo de representação, sobre irregularidades ocorridas na execução de contratos, celebrados mediante dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8666/1993, entre a Caixa Econômica Federal – CEF e a Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais – Asbace.

Fundamentadas nesse procedimento de dispensa de licitação, a CEF e a Asbace firmaram os contratos 99.5303.022/1999, em 2/8/1999, e 99.503.029/2000, em 21/9/2000, com a finalidade de prestação de serviços de assessoria técnica especializada para desenvolver modelo conceitual para implantação e gerenciamento dos serviços da Rede de Casas Lotéricas da Caixa.

A irregularidade ocorreu a partir da subcontratação, pela Asbace, da empresa de consultoria A. T. Kearney, para a prestação de serviços técnicos vinculados aos contratos celebrados entre aquela Associação e a CEF, prática vedada pelo dispositivo legal utilizado para a dispensa.

Citados, os responsáveis obtiveram êxito ao demonstrar que os serviços subcontratados à A. T. Kearney foram efetivamente prestados, o que afasta a presunção da existência de débito.

Inexistente o débito, entende a Unidade Técnica que não há pressupostos para constituição e desenvolvimento válido e regular do processo o que, nos termos do art. 212 do Regimento Interno, autorizaria o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito ou, alternativamente, o julgamento pela regularidade das contas.

O Ministério Público discorda e propõe sejam julgadas irregulares as contas dos gestores da CEF que solicitaram e autorizaram a contratação da Asbace, mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, que resultou na subcontratação indevida da empresa A. T. Kearney no processo 99.5303.022/99, por grave infração à norma legal, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **b**, da Lei 8.443/92, aplicando-lhes a multa prevista no artigo 58, inciso I, da mesma Lei.

A contratação da Asbace, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8666/1993, não permitiria a subcontratação dos serviços, premissa já delineada no voto que fundamentou o acórdão que converteu o processo em tomada de contas especial (Acórdão 1.345/2005 – Plenário, relator Ministro Ubiratan Aguiar), **in verbis**:

"*...neste caso, a impossibilidade da subcontratação é evidente. Se uma entidade é contratada por dispensa de licitação por possuir determinados atributos, como é o caso das entidades contratadas com base no art. 24, inciso XIII, por óbvio não se pode permitir a subcontratação, pois isso implicaria transferir a execução dos serviços para uma outra pessoa que não possui aqueles atributos que fundamentaram a contratação (...)*".

A atribuição de responsabilidade a Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim, João Carlos Monteiro e Valnei Batista Alves decorre diretamente da verificação de que foram eles que, consoante parecer do Ministério Público (fls. 3258/9, volume 16), "solicitaram e autorizaram a contratação da Asbace, mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, que resultou na subcontratação indevida da empresa A. T. Kearney no processo nº 99.5303.022/99 (fls. 2997/2998, vol. 15)".

Os gestores da CEF estavam cientes dos termos da legislação, no sentido da necessidade de licitar os serviços pretendidos caso houvesse pluralidade de fornecedores, conforme excerto de informação prestada ao Comitê de Compra e Contratação (fls. 110 e 135, volume principal):

"A razão de a escolha ter recaído na Asbace se deve ao fato de, além de ser uma instituição sem fins lucrativos, conforme já se disse, tem por finalidade a prestação de serviços de consultoria e treinamento, dentre outros, possuindo 'expertise' no segmento de atuação financeira, restando, portanto a mais indicada para o serviço requerido, o que se acha evidenciado na documentação relativa à equipe de consultores que será alocada na prestação dos serviços, possuindo esses profissionais vasta experiência no tipo de atividade a ser contratada."

"De acordo com despacho da Unidade Jurídica desta Empresa, lançado no verso de fls. 105-v, a dispensa de licitação encontra respaldo legal no art. 24, inciso XIII, da Lei 8666/93.No entanto (...), havendo pluralidade de fornecedores dos serviços que se pretende contratar, a licitação pode e deve ser adotada, salvo se a área demandante estiver convicta de que somente a Asbace poderá satisfazer a contento a expectativa da Caixa."

A informação assevera que a equipe de consultores que seria alocada na prestação dos serviços possuía vasta experiência no tipo de atividade a ser contratada, justificando a dispensa de licitação. Nesse caso, por exigência do art. 13, § 3º, da Lei 8666/1993, "A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes **realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.**"

A subcontratação dos serviços pela Asbace confirma a existência da "pluralidade de fornecedores dos serviços" o que, segundo a própria CEF, afasta a possibilidade de dispensa com fundamento no art. 24, inciso XIII.

A proibição de subcontratar decorre diretamente da Lei 8666/1993, na hipótese de contratação, por dispensa, com amparo no artigo 24, inciso XIII, não tendo havido aplicação de nova interpretação da lei a fato jurídico constituído.

De fato, o art. 13, § 3º, da Lei 8666/1993, exige expressamente que a empresa contratada sob esse fundamento fique "obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato." Para contratação de serviços técnicos especializados por dispensa de licitação não é admissível a subcontratação a que se refere o art. 72 da Lei 8666/1993.

No caso concreto, a subcontratação estava prevista literalmente no primeiro contrato (fl. 126 do vol. principal), e a cláusula contratual que permitiu a subcontratação é ilegal, independente da quantidade de deliberações do TCU que vedava tal prática, à época dos fatos. Aos gestores que a autorizaram deve-se aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8443/1992.

As alegações de defesa dos demais responsáveis podem ser acolhidas.

Tendo em vista que os elementos configuradores do dano que ensejaram a conversão do processo de representação em tomada de contas especial foram descaracterizados, não remanescendo débito e, por conseguinte, já não existindo o pressuposto fundamental de constituição de processo de tomada de contas especial, entendo que este Tribunal deva deliberar sobre este processo como representação, aplicando multa aos responsáveis pelas irregularidades aqui relatadas, da mesma forma como teriam sido apenados se o processo não tivesse sido convertido em tomada de contas especial, por haver inicialmente indícios de dano ao Erário, posteriormente elididos.

Assim, proponho que o presente processo tenha restaurada sua natureza inicial de representação e aplico multa aos gestores.

Ante o exposto, acolho, em parte, o parecer do Ministério Público e voto que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 583/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.304/2005-0.
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal - CEF (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsáveis: José Maria Nardeli Pinto, CPF 183.002.781-68; Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim, CPF 247.667.551-20; Valnei Batista Alves, CPF 288.956.816-49; João Carlos Monteiro, CPF 184.000.190-91; Henrique Costábile, CPF 378.352.468-72, Ana Cristina Ribeiro da Cunha, CPF

444.117.151-04, Aguinaldo Guidi Júnior, CPF 791.492.278-15, Alexandre Melillo Lopes dos Santos, CPF 244.936.191-04, José Luiz Trevisan Ribeiro, CPF 462.802.359-04, Marcus Antônio Tofanelli, CPF 198.779.196-72, Oswaldo Serrano de Oliveira, CPF 627.672.917-53, Fernando Manuel Teixeira Carneiro, CPF 824.903.177-68, Mário Ferreira Neto, CPF 010.141.058-11, Telma de Castro, CPF 125.658.811-34, Márcio Tancredi, CPF 462.916.106-63, João Aldemir Dornelles, CPF 148.914.410-20, Leopoldo Silveira Furtado, CPF 462.890.626-20.

4. Entidade: Caixa Econômica Federal - CEF.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin e Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).

7. Unidade: 2ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-2).

8. Advogados constituídos nos autos: Juliana Tavares Almeida, OAB/DF 12794; Mauro Porto, OAB/DF 12878; Emanuelle Dias Weiler, OAB/DF 26208; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP 241701; Aline Lisboa Naves Guimarães, OAB/DF 22400; Cristiana Meira Monteiro, OAB/DF 20249; Fernando de Assis Gomes, OAB/DF 20896; Túlio Fretas do Egito Coelho, OAB/DF 4111; Flávia Pereira Viana, OAB/DF 22320; Luís Carlos Alcoforado, OAB/DF 7202; Lívia Rodrigues da Fonseca, OAB/DF 27824.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada contas especial, instaurada por conversão de processo de representação sobre irregularidades na execução de contratos, celebrados mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei 8666/1993, entre a Caixa Econômica Federal – CEF e a Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais – Asbace,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. retornar o processo à sua natureza original de Representação para, no mérito, julgá-la procedente.

9.2. aplicar, individualmente, a José Maria Nardeli Pinto, Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim, Valnei Batista Alves e João Carlos Monteiro a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento das multas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. caso não atendidas as notificações, determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/92, que efetue o desconto das multas na remuneração ou proventos dos responsáveis José Maria Nardeli Pinto, Fábio Luís Rezende de Carvalho Alvim, Valnei Batista Alves e João Carlos Monteiro, observados os limites definidos na legislação pertinente;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, caso não atendidas as notificações e não for possível fazer desconto em folha de pagamento;

9.5. acolher as alegações de defesa Henrique Costábile, Ana Cristina Ribeiro da Cunha, Aguinaldo Guidi Júnior, Alexandre Melillo Lopes dos Santos, José Luiz Trevisan Ribeiro, Marcus Antônio Tofanelli, Oswaldo Serrano de Oliveira, Fernando Manuel Teixeira Carneiro, Mário Ferreira Neto, Telma de Castro, Márcio Tancredi, João Aldemir Dornelles e Leopoldo Silveira Furtado.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0583-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I - Classe I - Plenário
TC-004.669/2004-8 (com 2 volumes e 6 anexos).
Apenso: TC 016.132/2008-6.
Natureza: Embargos de Declaração.
Entidade: Município de Porto Velho/RO.
Embargante: José Alves Vieira Guedes (CPF 855.270.418-87).
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DOS ARGUMENTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

Rejeitam-se embargos de declaração que não demonstram a existência de qualquer obscuridade, omissão ou contradição no acórdão recorrido.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. José Alves Vieira Guedes (fls. 2 a 6 – Anexo 6), ex-prefeito do município de Porto Velho/RO, contra o contra o Acórdão nº 1.696/2010 – TCU – Plenário, que julgou recurso de revisão interposto contra o Acórdão 2.427/2006 – Segunda Câmara (fls. 435 a 439, vol. 2), o qual não conheceu desse recurso de revisão, por não atender os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

2. A Secretaria de Recursos foi instada a se manifestar sobre os embargos e elaborou a instrução de fls. 11/13 – anexo 6, a qual adoto em meu relatório com os ajustes de forma necessários:

"I. HISTÓRICO PROCESSUAL

2. O Acórdão embargado, no que interessa ao deslinde da questão posta, negou provimento a recurso de revisão interposto pelo embargante contra o Acórdão n. 2.427/2006 – 2ª Câmara, às fls. 435 a 439 vol. 2. Decisão mantida pelos Acórdãos 1.207/2007 (fl. 8, Anexo 1), o qual julgou embargos de declaração, e 3.301/2007 (fls. 451 a 454, vol. 2), o qual julgou recurso de reconsideração, este último mantido pelo Acórdão 133/2008 (fls. 457 a 459, vol. 2), que, por sua vez, julgou embargos de declaração deste recurso.

3. O Acórdão **a quo** apreciou e julgou irregulares as contas do embargante, condenando-o ao pagamento do valor original de R$ 30.000,00, com fundamento nos arts. 1º, I; 12, § 3º; 16, III, a; e 19, caput e 23, III, a, da Lei n. 8.443, de 16/7/1992, em razão da não comprovação da regular aplicação de parte dos recursos transferidos por força do Convênio 3.456/96-PMDE, firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (item 9.1).

4. Após recorrer desta decisão e vendo seus apelos desprovidos por esta Corte, o ex-Chefe do Poder Executivo da municipalidade, por entender que há pontos obscuros nos Acórdãos n. 2.427/2006 – 2ª Câmara e 1.696/2010 - Plenário, interpôs o presente embargos de declaração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

(...)

III – DA ANÁLISE DE MÉRITO

III.1 – Dos esclarecimentos em relação ao Acórdão 1.696/2010 – TCU - Plenário.

III.1.1 – Razões recursais.

8. Solicita esclarecimentos a cerca dos seguintes pontos: qual seria "a fundamentação legal para a dedução de que a juntada do extrato de conta corrente que ensejou a decisão quanto à irregularidade das Contas não ser considerado como documento novo se ele não compôs o processo nas fases anteriores".

9. E questiona qual seria a fundamentação legal tanto para "a necessidade de juntada de Notas Fiscais e extrato de conta corrente na Prestação de Contas se toda esta documentação foi auditada pelo FNDE e pelo próprio tribunal de Contas da União", quanto para a "exigência de comprovação das despesas referente ao suprimento de fundos repassados, no valor de R$ 600,00, se o TCU auditou essas despesas e decidiu pela sua normalidade em outro processo".

10. Adentra, em seguida, na rediscussão do mérito do Acórdão 2.427/2006 – 2ª Câmara nas fls. 3 a 6 do Anexo 6.

III.1.2 – Análise

11. Como será demonstrado a seguir **não se vislumbra qualquer obscuridade ou omissão no Acórdão embargado**, Acórdão 1.696/2010 - Plenário.

12. No que tange ao primeiro questionamento, verifica-se de forma cristalina a expressa menção, por diversas vezes, ao fundamento legal que alicerçou o não conhecimento do referido recurso de revisão, à fl. 493 vol.2.

13. Em relação aos outros dois questionamentos, nota-se que o embargante tenta retomar por via transversa a discussão do mérito de sua condenação em primeira instância administrativa, pois os pontos levantados nem fazem parte da decisão embargada, mas sim rediscussão dos fundamentos do Acórdão 2.427/2006 – 2ª Câmara.

14. Cabe ressaltar que o embargante já se utilizara deste direito processual ao embargar a decisão de primeira instância administrativa, recurso aclaratório analisado e julgado por meio do Acórdão 1.207/2007 (fl. 8, Anexo 1).

15. Ademais, rediscutiu o mérito do Acórdão **a quo** em outra oportunidade, qual seja, na interposição de recurso de reconsideração, apreciado e julgado pelo Acórdão 3.301/2007 (fl. 451 a 454, vol. 2).

16. De todo o exposto, não se verifica a omissão ou a obscuridade apontada pelo embargante, devendo, por conseguinte, rejeitar os embargos de declaração opostos, uma vez que estes não se prestam à rediscussão da matéria de fundo que já foi decidida e rediscutida em sede recursal.

17. Logo, propõe-se que esta Casa conheça e **rejeite** os embargos de declaração interposto pelo Sr. **José Alves Vieira Guedes**.

IV - DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Isto posto, tendo em vista as alegações e os documentos carreados pelo Sr**. José Alves Vieira Guedes** – CPF **855.270.418-87**, bem como a detida análise dos documentos que já constavam do processo, submetem-se os autos à consideração superior, propondo a esta Colenda Corte de Contas:

I - **conhecer** dos embargos de declaração contra o **Acórdão 1.696/2010 – TCU – Plenário**, com fulcro no art. 34, § 2º, da Lei 8.443/92 e nos arts. 285, § 1º e 287, § 3º, do RI/TCU, para, no mérito, **rejeitá-lo**;

II - dar conhecimento ao embargante, aos órgãos/entidades interessados, às partes e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação da deliberação que vier a ser proferida."

3. A diretora da 2ª Diretoria Técnica manifestou-se de acordo com a proposta do auditor-instrutor e, mediante delegação de competência (Portaria Serur nº 2, de 27/1/2009), encaminhou os autos ao Ministério Público junto ao TCU.

4. O Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin perfilhou o entendimento da unidade técnica, pois considerou inexistente qualquer omissão ou obscuridade e que os embargos não se prestam a rediscussão da matéria, uma vez que esta já foi discutida e rediscutida em sede recursal.

É o relatório.

VOTO

Primeiramente, importa consignar que o recurso pode ser conhecido como embargos de declaração pelo Tribunal, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

2. Os embargos de declaração encontram-se disciplinados, no âmbito deste Tribunal, pelas disposições consubstanciadas no art. 287, *caput*, e seus parágrafos 1°, 2° e 3°, do Regimento Interno do TCU, a saber:

"Art. 287. Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

§ 1° Os embargos de declaração poderão ser opostos por escrito pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 183.

§ 2° Os embargos de declaração serão submetidos à deliberação do colegiado competente pelo relator ou pelo redator, conforme o caso.

§ 3° Os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para a interposição dos demais recursos previstos neste Regimento, aplicando-se, entretanto, o disposto no § 1° do art. 285."

3. A leitura dos preceitos regimentais transcritos anteriormente e as judiciosas manifestações de eminentes Ministros desta Casa em reiterados julgamentos de casos análogos não deixam dúvidas quanto à finalidade do recurso em apreço. É notório que os embargos de declaração se destinam a corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida (art. 34 da Lei n.º 8.443/92). Isso significa que os equívocos suscitados em sede de embargos de declaração devem fazer parte intrínseca do julgamento que se pretende endireitar.

4. Quanto ao mérito, não merece reparo a instrução da Serur. De fato, o embargante somente procura rediscutir a matéria, que por tantas vezes já foi analisada pelo Tribunal, vide os Acórdãos nº 2.427/2006, 1.207/2007, 3.301/2007 e 133/2008 – todos da Segunda Câmara.

5. Vê-se, então, que o embargante requer a aplicação de efeitos infringentes, a estes declaratórios, de forma a se considerar suas contas regulares, ao apontar supostas omissões, contradições ou obscuridades na matéria discutida.

6. De acordo com pacífica doutrina deste e de outros tribunais, os embargos, limitam-se ao conteúdo da deliberação que objetiva corrigir. Nesta oportunidade, não cabe, portanto, ao embargante, buscar, a pretexto de contradições, ou até mesmo obscuridades e omissões, reexame de mérito, de vez que embargos de declaração não se prestam à finalidade de instaurar nova discussão sobre controvérsia já apreciada por este Tribunal. A modificação pretendida somente seria admitida em caráter excepcional, se houvesse manifesto equívoco nas partes componentes do julgado, o que não é o caso. Eventual insurgência quanto ao encaminhamento definido no acórdão embargado deve ser veiculada em recurso

próprio, que, aliás, já foi interposto recurso de reconsideração, e não pela estreita via dos embargos de declaração.

Ante o exposto, acolho os pareceres nos autos e Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 584/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-004.669/2004-8 (com 2 volumes e 6 anexos).
Apenso: TC 016.132/2008-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto I – Embargos de Declaração
3. Embargante: José Alves Vieira Guedes (CPF 855.270.418-87).
4. Entidade: Município de Porto Velho/RO.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: (não atuou).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos - Serur
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. José Alves Vieira Guedes, ex-prefeito do município de Porto Velho/RO, contra o Acórdão nº 1.696/2010 – Plenário, que julgou recurso de revisão interposto contra o Acórdão 2.427/2006 – Segunda Câmara, o qual não conheceu o recurso interposto pelo embargante, por não atender os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, 34, §§ 1° e 2°, da Lei n° 8.443/92 c/c os arts. 277, inciso III, e 287, §§ 1°, 2° e 3°, do RI/TCU, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterados os termos do acórdão embargado;

9.2. levar ao conhecimento do embargante e ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE o inteiro teor desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0584-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente) (Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário
TC-024.200/2010-7
Natureza: Representação
Entidade: Estado do Amazonas
Interessados: Procuradoria da República no Estado do Amazonas e Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: REPRESENTAÇÃO. COPA DO MUNDO DE 2014. RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS RELACIONADOS À PREPARAÇÃO DE MANAUS/AM PARA SER UMA DAS CIDADES-SEDE. CONHECIMENTO. CIÊNCIA DA DELIBERAÇÃO AOS ENTES E ÓRGÃOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo do TCU no Amazonas – Secex/AM a partir de expedientes conjuntos encaminhados pela Procuradoria da República no Amazonas e pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, no interesse do Inquérito Civil Público nº 1.13.000.001793/2009-17. (fls. 2/11 e 21).

2. Em síntese, o Parquet Federal, em nota conjunta com o Ministério Público Estadual, cientificou este Tribunal de recomendação dirigida à Superintendência Regional do Amazonas da Caixa Econômica Federal – CEF, para que não aprovasse o financiamento ao Governo do Estado do Amazonas para construção de um monotrilho, obra de infraestrutura preparatória para Copa de 2014, na subsede de Manaus, tendo em vista que o projeto básico não atendia aos requisitos do artigo 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93, em especial no que concerne às armaduras.

3. Os signatários fizeram anexar mídia digital, contendo cópias da documentação referida nos citados expedientes (fls.23).

4. A Secex/AM, em instrução preliminar, examinou o teor da documentação acima aludida e apresentou a seguinte proposta (fls. 25/26):

"a) Tomar ciência da representação por atender aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 69, inciso II da Resolução/TCU nº 191, de 21 de junho de 2006.

b) Encaminhar o processo para SECOB-3 para análise expedita do projeto básico das obras do Monotrilho de Manaus, para que se troque informações com a Rede de Controle, em especial com a Procuradoria da República no Amazonas, Procuradoria de Justiça do Amazonas e Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, acerca das obras para a Copa de 2014.

c) Comunicar a Procuradoria da República no Estado do Amazonas que a documentação encaminhada foi autuada como representação."

5. No despacho de fls. 27/28, determinei o encaminhamento dos autos à Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan, para que se manifestasse a respeito das propostas oferecidas pela Secex/AM.

6. Por seu turno, a Adplan encaminhou o processo à 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-4, para que avaliasse a possibilidade de atendimento do pleito da Secex/AM (fls. 29/30).

7. Acolhendo a proposição da Secex/AM, a Secob-4 promoveu a análise expedita dos projetos apresentados, consubstanciada na instrução de fls. 31/37, com as seguintes conclusões:

*"**V – Conclusão***

39. Procedeu-se a análise expedita em documentos utilizados no processo licitatório para contratação da implantação do sistema de transporte tipo monotrilho, em Manaus, para utilização na Copa do Mundo de 2014 e depois desta.

40. Da análise dos projetos e documentos apresentados em meio digital, identificou-se que o projeto utilizado na licitação não caracteriza satisfatoriamente o objeto pretendido, de forma que não é possível apontar com precisão os serviços que serão efetivamente realizados, bem como aferir confiabilidade ao orçamento estimado para execução das obras.

41. O projeto básico apresentado para a obra não atende às exigências previstas no art. 6° da Lei 8.666/93, contraria a jurisprudência deste Tribunal e fere os princípios basilares da Administração Pública, por se mostrar incompleto, com ausência de projetos estruturais, de fundações, de instalações elétricas e hidrossanitárias, comunicação, sinalização, e demais projetos complementares necessários à perfeita caracterização da obra.

42. A planilha orçamentária apresentada encontra-se incompleta e com vários preços de serviços sem a respectiva composição detalhada de preços mascarada por unidades intituladas por "verba" e "unidade". Além disso, possui mais de uma data-base para os serviços elencados.

43. Uma amostra de 81,87% dos serviços orçados revelou a ocorrência de mais de 54% dos serviços sem detalhamento dos valores adotados. Mesmo analisando somente 36% dos serviços da planilha referencial de preços, identificou-se um sobrepreço global de 12,33%, além de percentuais maiores em serviços específicos. Os indícios de sobrepreço identificados totalizam R$ 54.420.791,78.

44. Adicionalmente, existem lacunas no Edital que devem ser corrigidas, como os conflitos existentes entre o traçado do percurso e suas interferências com as áreas e edifícios definidos pelo tombamento histórico da cidade de Manaus."

8. Com esteio nas análises e conclusões aprovadas e remetidas pela Secob-4, a Adplan, mediante instrução de fls. 41/42, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

"a) conhecer da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no inciso I do art. 237 do Regimento Interno, no inciso I do art. 132 da Resolução TCU nº 19, de 21 de Junho de 2006 e na alínea 'c' do inciso XVIII do art. 6º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993; e

b) dar ciência da análise procedida pela Secob-4 à Procuradoria da República no Amazonas, ao Coordenador do Grupo de Trabalho 'Copa do Mundo' da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas do Amazonas (TCE/AM), ressaltando a importância do protocolo de 11 de maio de 2010 para o sucesso do evento Copa do Mundo de 2014."

É o relatório.

VOTO

Examina-se representação formulada pela Secex/AM a partir de expedientes conjuntos encaminhados pela Procuradoria da República no Amazonas e pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, no interesse do Inquérito Civil Público nº 1.13.000.001793/2009-17, dando ciência a este Tribunal de recomendação feita à Caixa Econômica Federal – Caixa, para que não aprovasse o

financiamento ao Governo do Estado do Amazonas para construção de um monotrilho, obra de infraestrutura preparatória para Copa de 2014, na subsede de Manaus, tendo em vista que o projeto básico não atendia aos requisitos do artigo 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93.

2. Presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, sou de opinião que a presente representação deve ser conhecida.

3. Relembro, *ab initio*, a preocupação já demonstrada por este Tribunal acerca das obras e dos eventos relativos à realização da Copa do Mundo de 2014, quando, por meio de Acórdão nº 678/2010-TCU-Plenário (TC-007.046/2010-3), deliberou no sentido de: *"9.3. autorizar à Segecex a promover ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas, nos termos dos Acordos de Cooperação já assinados com os diversos órgãos públicos e entidades no âmbito dos estados e municípios onde ocorrerão os jogos, aos quais competirá a fiscalização das obras, com vistas a* ***evitar a ocorrência de irregularidades*** *e a garantir a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil"*(grifou-se).

4. Nesse sentido, cumprimento mais uma vez ao Ministério Público Federal pela presteza em atender à solicitação formulada por esta Corte à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, nos temos do Acórdão nº 757/2010-TCU-Plenário (TC-006.252/2010-9), no sentido de informar sobre a existência de inquéritos civis já instaurados ou que vierem a ser instaurados nas diversas unidades da federação.

5. No caso vertente, o Ministério Público Federal encaminhou ao Tribunal, em meio eletrônico, arquivos contemplando o edital de licitação e seus anexos (orçamento, composições de preços, projetos e cronograma), bem como diversas comunicações entre os órgãos públicos – Caixa, MPF, TCU – e o Governo do Estado do Amazonas por meio de sua Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – Seplan.

6. O aporte de recursos federais no empreendimento está orçado em R$ 800 milhões, provenientes do PAC da mobilidade. Desse valor, R$ 600 milhões financiarão 46% do monotrilho e o restante (R$ 200 milhões) será utilizado na implantação de um BRT. Parte da obra será custeada com recursos captados junto a entidades de fomento e financiamento nacionais, em especial a Caixa Econômica Federal.

7. Em atenção à cooperação pautada entre este Tribunal e o Ministério Público Federal para fiscalização de recursos públicos aplicados na realização da Copa de 2014, os arquivos eletrônicos foram submetidos ao escrutínio da Secretaria de Fiscalização de Obras Secob-4, que procedeu a uma **análise expedita** do cronograma físico-financeiro, do orçamento estimado, do projeto e dos critérios de qualificação técnica exigidos no certame, não realizando, contudo, qualquer análise do processamento da licitação e, tampouco, da proposta da licitante vencedora do certame para a elaboração dos projetos (Consórcio Pricewaterhousecoopers – EBEI).

8. O estudo promovido pela unidade técnica especializada identificou indícios de irregularidades no projeto utilizado na licitação, derivados da insatisfatória caracterização do objeto da contratação (ausência de projetos estruturais, de fundações, de instalações elétricas e hidrossanitárias, comunicação, sinalização, e demais projetos complementares necessários à perfeita caracterização da obra), contrariando os requistos previstos no art. 6° da Lei 8.666/93, obstando a confiabilidade do orçamento estimado para a execução das obras.

9. Ademais, partindo de uma amostra que contemplou 36% dos serviços da planilha referencial de preços, a Secex-4 identificou indícios de sobrepreço global de 12,33%, totalizando R$ 54.420.791,78.

10. Nesse sentido, no limite da competência legal e constitucional desta Corte de Contas, e no âmbito da cooperação pautada com os órgãos de controle federais e estaduais para fiscalização de recursos públicos vinculados à Copa de 2014, acolho com pequenos ajustes a proposta formulada pela Adplan, de modo a fornecer aos entes fiscalizadores, ao Governo do Estado do Amazonas e à Caixa Econômica Federal, com a celeridade que o caso requer, a análise técnica produzida pela Secob-4.

11. Por fim, reafirmo a minha convicção acerca da importância da atuação do Tribunal de Contas da União em parceria com os demais órgãos de controle.

12. Com base nessas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 585/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-024.200/2010-7
2. Grupo I - Classe VII - Representação
3. Interessados: Procuradoria da República no Estado do Amazonas e Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas
4. Entidade: Estado do Amazonas
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo no Amazonas (Secex/AM), Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan) e 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos a representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Amazonas – Secex/AM a partir de expedientes conjuntos encaminhados pela Procuradoria da República no Amazonas e pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, no interesse do Inquérito Civil Público nº 1.13.000.001793/2009-17, dando ciência a este Tribunal de recomendação feita à Superintendência Regional do Amazonas da Caixa Econômica Federal, para que não aprovasse o financiamento ao Governo do Estado do Amazonas para construção de um monotrilho, obra de infraestrutura preparatória para Copa de 2014, na subsede de Manaus, tendo em vista que o projeto básico não atendia aos requisitos do artigo 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam e da análise procedida pela Secob-4 (fls. 31/37), à Procuradoria da República no Amazonas, ao Ministério Público do Estado do Amazonas, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Amazonas, ao Governo do estado do Amazonas, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, à Controladoria-Geral da União e à Caixa Econômica Federal, para a adoção das providências que lhes forem cabíveis, bem assim ao Tribunal de Contas do Amazonas – TCE/AM, para o exercício de sua competência fiscalizatória, em observância, também, ao Protocolo de Cooperação firmado com o Tribunal de Contas da União em 11 de maio de 2010, devendo a Corte de Contas estadual representar ao TCU a qualquer tempo, tão logo sejam detectadas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais, assegurada a sua jurisdição e responsabilidade em relação à fiscalização dos recursos públicos estaduais;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0585-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I - Classe I - Plenário

TC- 018.944/2008-0 c/ 1Volume e 11Anexos (anexo 1 c/2 vols., anexo 2 c/2 vols., anexo 3 c/10 vols., anexo 5 c/2 vols.)

Natureza: Embargos de Declaração (Representação)

Embargante: Construssati Serviços e Construções Ltda. (CNPJ: 06.012.051/0001-10)

Entidade: Governo do Estado do Tocantins – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – CEHAB

Advogados constituídos nos autos: Emerson Barbosa Maciel, OAB/DF n°12.318; Luiz Henrique Alves Sobreira Machado, OAB/DF n° 28.512; Pedro Martins Aires Júnior, OAB/TO n°2.389; Solano Donato Carnot Damacena, OAB/TO n° 2.433

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS EM REPRESENTAÇÃO SOBRE IRREGULARIDADES NA CONSTRUÇÃO DE CASAS POPULARES DO PAC JULGADA PROCEDENTE. REJEITADAS ALEGAÇÕES DA EMPRESA CONTRATADA. DECLARADA SUA INIDONEIDADE, DENTRE OUTRAS PROVIDÊNCIAS (ACÓRDÃO N° 1432/2010-PL). AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACORDÃO ATACADO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Em Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 23/6/2010, esta Corte de Contas apreciou a presente representação, formulada por membro do MP/TCU apontando indícios de irregularidades envolvendo o Edital de Concorrência n° 013/2007, que resultou no Contrato n° 034/2008, celebrado entre a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento – SEHAB/TO e a firma CONSTRUSSATI Serviços e Construções Ltda., destinado à construção de 255 unidades habitacionais do PAC no Setor Taquari, em Palmas/TO.

2. Naquela oportunidade, o TCU prolatou o Acórdão n° 1432/2010 – TCU – Plenário considerando procedente a representação, para, dentre outras providências:

"(...)

9.6. rejeitar integralmente as razões de justificativa apresentadas pela empresa Construssati Serviços e Construções Ltda, tendo em vista que não comprovaram a idoneidade da documentação da

Carta de Fiança nº 100-072/2008 nem afastaram a responsabilidade da empresa pela apresentação dos respectivos documentos, restando configurada fraude ao processo licitatório;

9.7. declarar, com fulcro no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, a inidoneidade da firma Construssati Serviços e Construções Ltda, CNPJ 06.012.051/0001-10, para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, em razão da comprovada fraude ao processo licitatório, consubstanciada na apresentação de carta de fiança inidônea, com vistas a assegurar a execução do Contrato nº 34/2008, celebrado com a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento do Estado do Tocantins – SEHAB/TO, no âmbito da Concorrência nº 013/2007;

(...)"

3. Agora estão sendo objeto de exame embargos de declaração (fls. 02/04, anexo 9) opostos pela empresa Construssati Serviços e Construções Ltda. contra a deliberação acima referida, especialmente em razão da pena de inidoneidade que lhe foi imputada.

4. Por meio do despacho de fl. 6 (anexo 9) determinei à Serur a análise da preliminar de admissibilidade do recurso e, em seguida, caso estivessem preenchidos os requisitos de admissibilidade para a espécie, instruísse o mérito da matéria e enviasse os autos ao Ministério Público junto ao TCU, com vistas ao pronunciamento daquele *parquet* especializado.

5. Na instrução de fls. 7/8 (anexo. 9) a unidade instrutiva entendeu que os embargos de declaração em tela poderiam ser conhecidos suspendendo-se os efeitos em relação aos itens '9.6', '9.7' e '9.8', com fulcro no art. 34, § 2°, da Lei n° 8.443/1992 e no art. 287, § 3°, do RI/TCU.

6. Quanto ao mérito, a unidade técnica elaborou judicioso exame às fls. 9 a 12 do anexo 9 destacando todos os pontos importantes ao desate da matéria. Nessa linha a AUFC/Serur expôs argumentos claros acerca do exame que fundamentou a deliberação embargada, rebatendo a alegada **omissão** suscitada pela embargante no Acórdão atacado.

7. Após transcrever trechos do voto condutor do *decisum* embargado bem como dos pareceres emitidos nos autos, a Auditora assim se expressou:

"16. Daí se extrai que o convencimento do Tribunal sobre a inidoneidade da Carta de Fiança apresentada pela Recorrente se deve ao relatório encaminhado pelo Diretor-Presidente do Banco de Brasília, no qual consta que a referida Carta 'não deve ser considerada como documento válido, nem como garantia prestada por este BRB – Banco de Brasília S/A' (fls. 10/11, v.p), situação que motivou a realização de audiência da Construtora ora Recorrente, que, por sua vez, exerceu amplo direito de defesa, o que está devidamente registrado nos pareceres da Unidade Técnica e do MP/TCU, tendo estes sido considerados pelo Relator como razões de decidir no relatório da decisão embargada.

8. A AUFC concluiu apresentando a seguinte proposta de encaminhamento**:**

"Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) **conhecer** dos **Embargos de Declaração** opostos pela empresa Construtora Construssati Serviços e Construções Ltda.**,** com fundamento nos arts. 32, II, e 34, da Lei 8.443/92, para, no mérito, **rejeitá-los**, mantendo em seus termos o Acórdão 1.432/2010 - Plenário;

b) ordenar o retorno dos autos à Serur para realizar o exame de admissibilidade dos Pedidos de Reexame objeto dos anexos 6,7, 8, 10 e 11;

c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados".

9. O Diretor da 4ª DT, com base na delegação de competência inserida na Portaria-SERUR n° 2/2009, manifestou-se de acordo com as conclusões da Auditora Federal de Controle Externo (fl. 13, anexo 9).

10. No mesmo sentido foi o Parecer do Procurador-Geral junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado (fl. 14, anexo 9).

É o Relatório.

VOTO

Nesta oportunidade, são examinados embargos de declaração opostos pela empresa Construssati Serviços e Construções Ltda. contra o Acórdão 1.432/2010 (fls. 280/281, vol. 1), prolatado em processo de representação, que, dentre outras medidas, imputou ao responsável a pena de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal por cinco anos.

2. Consigno, de início, minha concordância com o exame de admissibilidade realizado pela Serur (fls.7/8 do anexo 9), entendendo que a peça recursal em apreço pode ser conhecida como embargos de declaração, com efeito suspensivo relativamente aos itens 9.6, 9.7 e 9.8 da deliberação embargada, com fundamento no que dispõe o art. 34, § 2°, da Lei n° 8.443/1992.

3. A empresa, após fazer considerações iniciais, suscitou **omissão** no Acórdão 1.432/2010 – Plenário, alegando que o mesmo não informou quais fundamentos levaram esta Corte a presumir pela inidoneidade da Carta Fiança apresentada.

4. Ocorre que a questão foi exaustivamente examinada por ocasião do julgamento deste processo. Assim é que no Voto condutor do Acórdão embargado ressaltei, dentre outras observações, o seguinte:

"18. Com relação à empresa contratada, também concordo com os pareceres no sentido de que suas razões de justificativas não lograram êxito em comprovar a idoneidade da carta de fiança apresentada, restando configurada fraude ao processo licitatório, o que torna perfeitamente apropriada a aplicação da medida prevista no art. 46 da LO/TCU(...)".

5. Por outro lado, o interessado não conseguiu demonstrar a existência de omissão no *decisum* atacado, haja vista que todos os elementos carreados ao processo foram exaustivamente analisados e considerados para o desate da matéria.

6. Conforme destacou a Serur, as decisões exaradas pelo Tribunal são formalizadas em três partes: o relatório do Ministro-Relator, o voto contendo a fundamentação e dispositivos específicos da matéria, nos termos do disposto no art. 1º, § 3º, incisos I, II e III, da Lei 8.443/92. No caso dos autos, as conclusões dos mencionados pareceres foram reproduzidas no relatório da decisão embargada, onde se encontram os fundamentos desta.

7. Ademais, com o intuito de esclarecer qualquer dúvida a respeito do tema, reproduzo a seguir trechos do relatório que integrou o voto e serviram de base para os fundamentos da deliberação embargada, a saber:

"4. Por outro lado, o digno Procurador obteve informação suplementar junto à Diretoria do Banco de Brasília - BRB, pela qual restou demonstrado que a Carta de Fiança n.º 100-072/2008, de 28/04/2008, apresentada pela firma vencedora, não poderia ser tratada como documento válido, nem como garantia prestada pelo BRB. Essa conclusão resultou de auditoria interna daquela instituição financeira, que negou a existência da referida Carta de Fiança nos assentos contábeis da entidade (relatório acostado à fl. 11).

(...)

"12. Considerando que a apresentação de carta de fiança inidônea, se confirmada, era uma conduta que merecia tratamento rigoroso por parte do Tribunal, proporcional à gravidade e seriedade da referida ilicitude, procurei demonstrar que o prosseguimento da apuração dos fatos tinha previsão legal e era o procedimento mais adequado naquele momento. Diante disso, registrei, dentre outros pontos relevantes, as seguintes observações:

'11. Após a homologação e adjudicação da licitação, convoca-se a vencedora e assina-se o contrato, onde, aí sim, termina a fase externa da licitação. Se a prestação de garantia é condição sine qua non para a assinatura da avença - ou seja, anterior - a irregularidade na apresentação desta garantia é ainda parte do procedimento licitatório.

12. Existe, é verdade, a questão sobre algumas instituições financeiras oferecerem garantia somente após a assinatura do contrato, limitando temporariamente a eficácia da pactuação. Mas a apresentação de um documento viciado, mesmo depois das assinaturas, torna inválido o contrato, pela ausência de boa-fé e mácula ao seu requisito subjetivo de consentimento. Se o contratado não possuísse condições de oferecer a garantia, a Administração não formalizaria a avença; essa nulidade tem efeito

ex tunc. A irregularidade, portanto, foi dada na licitação, tornando potencialmente cabível a punição a que se refere o art. 46 da Lei Orgânica do TCU.'

(...)

35.1. Em síntese, a argumentação trazida pela firma Construssati Serviços e Construções Ltda. procura convencer esta Corte de que aquela empresa não atuou no sentido de forjar uma documentação falsa, visando a se favorecer de uma contratação com o Poder Público.

35.2. Contudo, não traz elementos que esclareçam o ocorrido ou que comprovem a idoneidade do documento afiançador, embora se mostre defensor da autenticidade deste.

(...)

35.5. Também não demonstrou nem comprovou qualquer iniciativa no sentido de questionar o banco supostamente emitente quanto ao ocorrido, limitando-se a argumentar desconhecer as irregularidades apontadas.

(...)

35.7. Ademais, o Ofício PRESI - 2008/0214, de 11 de agosto de 2008 (fls. 10, V.P.), da Presidência do Banco de Brasília (BRB), possui um robusto valor probatório, o que pesa enormemente em desfavor da empresa.

35.8. Afinal, trata-se de documento emitido pelo Diretor-Presidente de uma instituição bancária integrante da Administração Pública Distrital Indireta, o qual nega a emissão, a assinatura de empregados e o registro da documentação nos assentamentos contábeis daquele banco.

35.9. Logo, é a confirmação incontestável de que o documento é completamente imprestável para garantir a execução do contrato que fora celebrado.

(...)

35.18. Cumpre mencionar, ainda, que os demais argumentos apresentados pela empresa, por serem demasiadamente frágeis ou por não estarem diretamente relacionados ao objeto da audiência realizada, também não se mostram suficientemente capazes de elidir os ilícitos apontados.

35.19. E nem mesmo a posterior tentativa de substituição da garantia ofertada afeta as presentes conclusões.

35.20. Portanto, as razões de justificativas apresentadas pela Construssati também devem ser integralmente rejeitadas".

8. Assim, diante de tudo o que restou demonstrado, considerando a ausência de omissão na deliberação embargada, acompanho as proposições consubstanciadas nos pareceres uniformes da Serur e do Ministério Público junto ao TCU, determinando o posterior retorno dos autos à Serur para realizar o exame de admissibilidade dos pedidos de reexame objeto dos anexos 6, 7, 8, 10 e 11.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 586/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-018.944/2008-0 c/ 1Volume e 11Anexos (anexo 1 c/2 vols., anexo 2 c/2 vols., anexo 3 c/10 vols., anexo 5 c/2 vols.)

2. Grupo (I) – Classe de Assunto (I) – Embargos de Declaração (Representação)

3. Embargante: Construssati Serviços e Construções Ltda. (CNPJ: 06.012.051/0001-10)

4. Entidade: Governo do Estado do Tocantins – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – CEHAB)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

7. Unidade Técnica: SERUR

8. Advogados constituídos nos autos: Emerson Barbosa Maciel, OAB/DF n°12.318; Luiz Henrique Alves Sobreira Machado, OAB/DF n° 28.512; Pedro Martins Aires Júnior, OAB/TO n°2.389; Solano Donato Carnot Damacena, OAB/TO n° 2.433

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por membro do MP/TCU apontando indícios de irregularidades envolvendo a construção de 255 unidades habitacionais do PAC no Setor Taquari, em Palmas/TO, em fase de apreciação de embargos de declaração opostos contra o Acórdão n° 1432/2010 – TCU – Plenário, que, dentre outras medidas, declarou, com fulcro no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, a inidoneidade da firma Construssati Serviços e Construções Ltda., para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34, *caput* e §§ 1° e 2°, da Lei 8.443/92, dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. determinar a restituição dos autos à Serur para realizar o exame de admissibilidade dos Pedidos de Reexame objeto dos anexos 6, 7, 8, 10 e 11;

9.3. dar ciência à embargante, empresa Construssati Serviços e Construções Ltda. do inteiro teor deste acórdão bem como do relatório e voto que o fundamentam.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0586-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário.
TC- 021.543/2010-0.
Natureza: Representação.
Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessadas: Consultoria Jurídica (Conjur) e Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCU. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE A CORTE DE CONTAS ASSEGURAR A OPORTUNIDADE DO USO DE TAIS DIREITOS POR PARTE DOS INTERESSADOS, DADO O TRANSCURSO DE LAPSO TEMPORAL SUPERIOR A CINCO ANOS, QUANDO DA APRECIAÇÃO, PARA FINS DE REGISTRO, DA LEGALIDADE DE ATOS DE PESSOAL. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF ACERCA DA MATÉRIA. DEFINIÇÃO DE PROVIDÊNCIAS VISANDO À MODIFICAÇÃO DE ROTINAS PARA O EXERCÍCIO DESSA COMPETÊNCIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório o parecer de fls. 47/56 – volume principal, elaborado no âmbito da Consultoria Jurídica do Tribunal – Conjur:

"I - INTRODUÇÃO

Esta unidade especializada, considerando as reflexões no âmbito do Supremo Tribunal Federal acerca do registro dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo TCU, especialmente no que concerne ao contraditório e à ampla defesa e à fluência de prazo decadencial (MS 25.116), formulou a presente representação.

A finalidade de tal representação consistiu na formulação de sugestões para a alteração das rotinas relativas à apreciação dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão por parte do TCU.

Dessa forma, foram propostas as seguintes rotinas:

'Para que sejam viabilizadas as considerações retro sugere-se que:

a) conste do formulário do SISAC a data efetiva de disponibilização do ato no TCU;

b) haja a imediata geração de processo;

c) verificada a possível ilegalidade no ato de concessão, faça-se a sua distinção em duas categorias, nos termos das alíneas d e e abaixo, utilizado como parâmetro o prazo de cinco anos de disponibilização do ato no SISAC;

d) não transcorrido o prazo qüinqüenal e detectada ilegalidade, a tramitação preferencial do feito para que não seja ultrapassado o prazo acima mencionado;

e) transcorrido o prazo quinquenal e detectada ilegalidade, o chamamento do interessado para se manifestar sobre as possíveis ilegalidades;

f) instruído o processo, a remessa dos autos ao MP/TCU e, posteriormente, ao Relator;

g) caso o Relator considere que a ilegalidade seja diversa da apontada pela unidade técnica, que sejam baixados os autos para nova oitiva, acerca da ilegalidade apontada.'

Quanto ao mérito da representação, foi formulada a proposta seguinte:

'Diante do exposto, propomos sejam estas considerações submetidas ao Plenário do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 28, XIV, do RITCU, sugerindo:

a) a prévia oitiva da unidade especializada que lida com a temática desta Representação, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip;

b) que o Plenário delibere acerca da necessidade de alteração de normativos do TCU pertinentes ao tema, em especial, a Resolução nº 206/2007, caso acolha o entendimento da necessidade de contraditório se for ultrapassado prazo qüinqüenal para apreciação do ato de concessão;

c) determinar ao MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a cientificação do servidor inativo/pensionista, que o ato da sua aposentadoria ou pensão é precário, sujeito à apreciação do TCU, esclarecendo que essa ciência deverá ser feita no mesmo ato de publicação do ato de aposentadoria ou da pensão no DOU;

d) se positiva a indagação contida na letra 'b', que seja determinado à Sefip que elabore projeto de resolução no qual sejam considerados os itens precedentes, para a posterior submissão desse projeto ao Plenário.'

O Relator, Exmo. Ministro Valmir Campelo, por meio de despacho acostado à fl. 23, encaminhou os autos à Sefip para que *'adote as medidas a seu cargo, nos termos das conclusões de fls. 19'.*

A Sefip, em instrução de fls. 24/35, teceu diversas considerações acerca das propostas desta unidade especializada.

No que concerne ao entendimento esposado pelo STF nos autos do MS 25.116, salientou a incerteza no que concerne ao termo *a quo* para a contagem do prazo quinquenal para a necessidade de contraditório. Dissentiu da Conjur para afirmar que os Ministros do STF tendem a considerar que o prazo quinquenal flui a partir da percepção dos proventos.

Assim, no que concerne a esse tópico, concluiu que:

'Tal entendimento acima exposto, somente pode prosperar e, assim, encontrar respaldo, caso o tempo a que ele se refere seja aquele a partir do qual o interessado/beneficiário passou a receber tal benefício/provento. E isso de fato aconteceu a partir da concessão da aposentadoria ou pensão e não a partir da chegada do ato ao TCU.'

Salientou a necessidade de definir tal termo *a quo*, porém, enquanto isso não acontece, propôs o acolhimento da sugestão desta unidade, pois *'a proposta da Conjur figura como mais acertada, qual seja, de se considerar a data de entrada do ato no TCU, em razão de espelhar sólida jurisprudência no âmbito do Poder Judiciário, em casos análogos, de que, o curso de prazo contra determinado gestor somente pode se operar a partir do momento em que ele tenha ciência do ato sobre o qual poderia atuar.'*

No que concerne ao procedimento para a oitiva dos servidores interessados, a Sefip acolheu a sugestão da Conjur com um ajuste, pois entendeu pertinente que fosse efetivada uma instrução preliminar de mérito com a identificação prévia das irregularidades a serem submetidas aos relatores. Essa instrução prévia eliminaria a necessidade de realização de várias oitivas no mesmo processo.

A seguir, a Sefip explicitou as principais causas que comprometem a celeridade do registro dos atos de concessão. Também apresentou as medidas já adotadas por aquela unidade especializada e os resultados gerados com a implementação dessas providências, inclusive salientou a superação de metas e a queda drástica dos estoques.

Por fim, a Sefip apresentou diversas considerações acerca das propostas formuladas pela Conjur, as quais foram sumarizadas na proposta de encaminhamento:

'a) quanto à sugestão contida na letra 'a', destaque-se que já foi implementada no sistema Sisac e encontra-se em pleno vigor;

b) no que se refere à sugestão disposta na letra 'b', entendemos não ser adequada pelas razões expostas na presente instrução de mérito;

c) relativamente às propostas constantes das letras 'c', 'd', 'e', 'f' e 'g' nos manifestamos pelo acolhimento, com as seguintes ressalvas:

c.1) a utilização da data de entrada no TCU como marco inicial para a contagem do prazo de cinco anos seja adotada até que o STF se pronuncie de forma mais clara quanto à data que deve ser efetivamente adotada para tanto, cabendo à Conjur, pelos meios formais à disposição do TCU, instar aquela Corte Suprema para que se pronuncie a esse respeito;

c.2) tão logo o STF defina, de forma clara, o marco temporal inicial, nos termos do item c.1 acima, seja o procedimento adotado nesta Corte ajustado, se necessário, momento a partir do qual deverá ser proposto alteração nos normativos do TCU que regem o recebimento, autuação, instrução e apreciação de atos de pessoal;

c.3) quanto à forma de operacionalização da oitiva dos beneficiários/interessados, sugerimos que esta Sefip promova instrução preliminar de mérito com identificação das irregularidades a serem submetidas aos Relatores, para que estes, concordando ou discordando desta Sefip, deem a palavra final quanto às irregularidades existentes em determinado ato e, assim, determinem a oitiva relativamente às impropriedades detectadas;

c.4) que o TCU firme o entendimento de que a nova sistemática disposta no presente processo passe a vigorar após a prolação do acórdão no presente processo, apenas para os atos de concessão, com data de entrada no TCU superior a cinco anos, ainda não autuados a partir da data de prolação do acórdão deste processo, pelos motivos já expostos na presente instrução.

Relativamente à proposta contida na letra 'c' do item 'Conclusão e Proposta de Encaminhamento' do parecer da Conjur (fl. 19), sugerimos pequena alteração para que o MPOG proceda à orientação a todos os órgãos gestores de pessoal para que promovam a cientificação do servidor inativo/pensionista de que o ato de sua aposentadoria ou pensão é precário, sujeito à apreciação do TCU, cuja ciência deverá ser, doravante, procedida no momento da publicação no DOU do ato concessório.

Adicionalmente às sugestões da Conjur com as quais esta Sefip se alinha, também propõe-se que:

a) seja incrementada a lotação efetiva de servidores na Sefip;

b) seja adotado procedimento de avaliação sistemática, por parte da Sefip, dos prazos de alimentação do sistema Sisac e, para os casos em que os atrasos sejam recorrentes e de maior intensidade, seja proposta representação ao Exmo. Ministro Relator para apuração das causas que ensejaram tais atrasos;

c) seja adotado, por parte da Sefip, com o apoio do Instituto Serzedello Correa (ISC), procedimentos para identificação da necessidade de treinamento no sistema Sisac e adoção das ações de capacitação necessárias dos usuários do sistema Sisac;

d) seja promovido pela Sefip, com o apoio da Secretaria de Soluções de TI (STI) e no âmbito do Plano Estratégico do TCU, a identificação dos principais problemas e inconsistências do sistema Sisac e implementação das melhorias necessárias para aperfeiçoamento do referido sistema.'

A seguir, o Relator, por meio de despacho às fls. 46, determinou o retorno dos autos à Conjur, para que esta unidade se pronunciasse acerca das considerações da Sefip, divergentes das propostas da Conjur, além de uma análise jurídica mais aprofundada acerca do MS 25.116, nos seguintes termos:

'5. Ademais, impõe-se a realização de análise jurídica adicional e mais aprofundada que induza, se for o caso, ao pleno convencimento de que, conforme deixa entender a Conjur na sua manifestação inicial, o julgamento proferido pelo STF no aludido MS-25.116, alcançando tão-somente o impetrante, consoante o conteúdo abaixo transcrito, deve mesmo prevalecer sobre a ***ainda vigente (sem revisão ou cancelamento****) orientação em sentido diverso contida na súmula vinculante nº 3, emanada igualmente da Excelsa Corte, também reproduzida na sequência:*

MS-25.116 – Decisão do STF: 'O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, concedeu a segurança para anular o acórdão – TCU nº 2.087/2004 -, ***tão-somente no que se refere ao impetrante*** *e para o fim de se lhe assegurar a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, vencidos, em parte, os Senhores Ministros Celso de Mello e Cezar Peluso (Presidente), que concediam a segurança em maior extensão, e os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie e Sepúlveda Pertence, que a denegavam. Não votou o Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausentes, com votos proferidos em assentada anterior, a Senhora Ministra Ellen Gracie, justificadamente, e o Senhor Ministro Gilmar Mendes, neste julgamento. Plenário, 08.09.2010.' (destacamos)*

Súmula vinculante nº 3:

'Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, ***excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.***

Precedentes: MS 24.268, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJ 17.09.2004; MS 24.728, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 09.09.2005; MS 24.754, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18.02.2005; MS 24.742, rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11.03.2005.

Legislação: CF, art. 5º, LIV e LV; 71, III Lei nº 9.784/99, art. 2º.

Brasília, 1º de junho de 2007.' (destacamos).

6. É que, como se sabe, no tocante a enunciado de súmula vinculante editado pelo STF, 'a partir de sua publicação na imprensa oficial, ***terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder***

Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal', *nos termos do art. 103-A da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei nº 11.417/2006.*

7. De lembrar também que, de acordo com o disposto no art. 7º da referida Lei nº 11.417/2006, 'da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação'.'

II - DO EXAME DA MATÉRIA

Neste ponto, cabe delimitar os pontos que merecem a análise desta unidade técnica especializada.

Dentre as propostas formuladas pela Conjur, a Sefip acolheu a letra 'a', rejeitou a letra 'b' e acolheu as letras 'c' a 'g', com algumas ressalvas. No que concerne à proposta de encaminhamento, acatou a letra 'c', com pequena alteração.

Por fim, cabe a manifestação desta unidade acerca do entendimento do STF em relação ao MS 25.116.

III - DA LETRA 'B' – NECESSIDADE DE GERAÇÃO IMEDIATA DE PROCESSO QUANDO O ATO DE CONCESSÃO É DISPONIBILIZADO AO TCU

No bojo da representação formulada por esta unidade técnica, pugnou-se pela necessidade de geração imediata de processo quando o ato de concessão é disponibilizado ao TCU. A fundamentação para tal proposta residiu em alterações em dispositivos constitucionais efetivadas pela EC 45/2004, especialmente o inciso LXXVIII do art. 5º e o inciso XV do art. 93. O primeiro positivou o princípio da duração razoável do processo administrativo e judicial e o segundo determinou a distribuição imediata dos processos judiciais.

Defendeu-se que essas inovações constitucionais estariam voltadas à celeridade e à transparência, pois a imediata distribuição dos processos permite maior controle, transparência além de ensejar a verificação dos responsáveis por eventual demora na prestação jurisdicional.

A Sefip rejeitou essa proposta. Alegou que a sistemática atual consiste em autuação em um mesmo processo, de atos semelhantes. Essa sistemática permitiria a confecção de uma instrução única, também de um parecer do MP/TCU e de um voto únicos.

Assim, considerou aquela unidade que esse procedimento de agregação de atos conferiria maior celeridade à apreciação dos processos.

A alteração proposta pela Conjur, de gerar processo assim que o ato seja disponibilizado ao TCU, é, em verdade, uma adaptação das determinações constitucionais direcionadas ao Poder Judiciário que visam dar concreção ao binômio celeridade-transparência.

Entretanto, não podem ser desconsiderados os judiciosos argumentos explicitados pela Sefip.

Dessa forma, desde que haja transparência e possibilidade de responsabilização dos responsáveis pela demora na prestação jurisdicional, a sistemática atual seria consentânea com a celeridade processual. Ou seja, há necessidade de controle dos atos (nesse caso, não dos processos) pela sua efetiva disponibilização ao TCU, controle que já existe, pelas planilhas apresentadas pela Sefip em sua manifestação nestes autos. Ou seja, no Poder Judiciário haveria necessidade de autuação de processo e imediata distribuição, pois, caso, contrário, haveria petições avulsas sem responsável pela sua guarda e processamento. Quanto aos atos de pessoal, desde que a cada um deles seja atribuída uma 'numeração', ou seja, um método de controle, não haveria necessidade imediata de instauração de processo, embora seja desejável, como antes se afirmou.

Dessa forma, considera-se apropriada a argumentação da Sefip, desde que o binômio celeridade-transparência seja preservado.

Reitera-se, porém, a sugestão de que haja a sistemática originalmente proposta pela Conjur no sentido de que haja a instauração imediata de processo em relação aos atos triados eletronicamente pela ilegalidade que já possuam mais de cinco anos de disponibilização ao TCU, pois, nestes, haverá necessidade do contraditório, o qual deve, necessariamente, ser individualizado, inclusive para facilitar o julgamento.

IV-DAS LETRAS ‘C’ A ‘G’ – PROCEDIMENTO PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTRADITÓRIO

A Sefip, no que concerne às propostas de letras ‘c’ a ‘g’, realizou algumas ponderações. Propôs a utilização da data de entrada do ato no TCU para a contagem do prazo quinquenal, o que vai ao encontro da sugestão da Conjur. Propôs a confecção de uma instrução prévia, a ser submetida ao Relator, com as possíveis ilegalidades presentes nos atos de concessão. Por fim, propôs que o TCU firme o entendimento de que essa sistemática vigore após a prolação de acórdão no presente processo.

A adoção da data de entrada do ato no TCU como termo *a quo* para a contagem do prazo quinquenal é a solução proposta pela Conjur até que o STF explicitamente decida acerca da questão. Trata-se da alternativa mais favorável ao TCU e é juridicamente defensável, tendo alguns Ministros da Suprema Corte, inclusive, já se manifestado favoravelmente à referida tese por ocasião do julgamento dos MS 25.116 e 25.403.

Quanto à confecção de instrução prévia, a ser submetida ao Relator, trata-se de providência salutar para evitar a necessidade de diversos chamamentos ao processo do servidor interessado.

Neste ponto, a preocupação desta unidade especializada foi o de espancar possível entendimento de que uma oitiva genérica do servidor seria suficiente para estabelecer o contraditório. Assim, defendeu-se que haveria necessidade de o servidor interessado ser ouvido acerca de ilegalidades determinadas, não havendo possibilidade de seu ato ter o registro negado por ilegalidade outra que não aquelas pelas quais tenha sido chamado ao processo para exercer o seu direito de defesa.

Certamente, a instrução prévia, chancelada ou alterada pelo Relator, fixará os pontos controvertidos, viabilizando a oitiva do interessado e dando efetividade ao mandamento constitucional do contraditório e da ampla defesa.

No que concerne à fixação do entendimento de que essa sistemática seja aplicada apenas após a prolação de acórdão neste processo de representação, trata-se de tema que merece maiores comentários.

Em verdade, trata-se de decisão política, a ser devidamente ponderada nas instâncias apropriadas. Cabe a esta Consultoria Jurídica apenas alertar acerca da decisão tomada nos autos do MS 25.116, do MS 25.403 e em algumas decisões monocráticas (MS 25.343 e MS 27.296).

Nessas oportunidades, o STF não observou marco temporal algum na decisão de desconstituir os acórdãos do TCU que haviam ultrapassado o referido marco temporal quinquenal. Assim, a adoção do entendimento proposto pela Sefip gera a assunção do risco de as deliberações do TCU, anteriores ao marco temporal por ela proposto, serem desconstituídas pelo STF pelo mesmo fundamento consignado no *leading case*, o MS 25.116, qual seja, ausência de contraditório após ultrapassado o prazo quinquenal, podendo gerar, assim, grande desperdício de tempo e de recursos por parte do Tribunal, já que todo o trabalho empreendido no julgamento dos referidos processos poderá ser tornado sem efeito pelo Supremo Tribunal Federal.

Quanto à sugestão da Sefip de se aguardar a definição do termo *a quo* pelo STF para a alteração da Resolução/TCU nº 206, trata-se de proposta a ser acolhida, tendo em vista que, não obstante já haver se findado o julgamento dos MS 25.116 e 25.403, ainda paira a indefinição quanto a essa questão. Tal fato, todavia, não inviabiliza que o Tribunal de Contas da União adote posição sobre as providências sugeridas neste processo, ensejando, até por isso, uma definição da questão pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

V - LETRA ‘C’ DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A Conjur propôs que o MPOG cientificasse os servidores inativos/pensionistas da precariedade dos atos de concessão. A Sefip propôs uma retificação dessa sugestão, no sentido de que o MPOG realizasse essa orientação a todos os órgãos gestores de pessoal. Trata-se de providência a ser acolhida, pois viabiliza a adoção da proposta originalmente formulada pela Conjur ao facilitar a sua operacionalização.

VI - DO ENTENDIMENTO DO STF NO MS 25.116 E A CONTRADIÇÃO COM A EXCEÇÃO PREVISTA NA SÚMULA VINCULANTE Nº 3

Por fim, solicitou o Relator análise jurídica mais aprofundada no que concerne ao julgamento do MS 25.116, pois tal precedente alcança somente o impetrante, em contraste com o enunciado da Súmula vinculante nº 3, de cunho geral.

Preliminarmente, cabe consignar que o MS 25.116 teve o seu julgamento concluído. Na sessão de 08.09.2010, o Min. Joaquim Barbosa explicitou seu voto ao acompanhar o Relator na concessão da ordem apenas para que seja realizado o contraditório. Sua Excelência explicitou entendimento no sentido de que o prazo quinquenal fluiria a partir da entrada do ato no TCU.

Retomando a discussão, não há dúvida de que o MS 25.116 é um processo de índole subjetiva, ou seja, somente faz coisa julgada entre as partes. Assim, consoante explicitado em seu dispositivo, transcrito no despacho do Relator, aproveita apenas ao impetrante, sequer aproveitaria a outros interessados porventura arrolados no acórdão do TCU impugnado naquela oportunidade.

Entretanto, em que pese sua índole de processo subjetivo, a *ratio decidendi* desse aresto contempla o entendimento da maioria da composição do STF acerca do tema e tende a ser reproduzido em outros processos. É dizer, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o referido processo, fixou uma tese jurídica.

Tanto é que, logo na sequência, o STF, por meio de seu Plenário, apreciou o MS 25.403 e o mesmo resultado foi obtido, qual seja, anulação do acórdão do TCU para que fosse proporcionado ao impetrante o contraditório tendo em vista o transcurso do prazo quinquenal.

Esses dois precedentes viabilizaram a edição de decisões monocráticas (MS 25.343 e MS 27.296) de mérito, ou seja, a Relatora, Ministra Ellen Gracie, considerando que já se trata de tema pacificado pelo Plenário do STF, concedeu a segurança, monocraticamente, conforme faculdade atribuída aos relatores pelo Regimento do Pretório Excelso. Cabe consignar que Sua Excelência pugnava pela tese tradicional, de desnecessidade de contraditório, em atenção ao caráter complexo do ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

Nesse sentido, a decisão monocrática da Min. Ellen Gracie, nos autos do MS 25.343:

‘8. Ao julgar o **Mandado de Segurança 25.116/DF**, com fundamento na doutrina (Joaquim Gomes Canotilho, Almiro do Couto e Silva) e no ordenamento jurídico (arts. 1º, III, 5º, *caput* e LXXVIII, 7º, XXIX, 37, *caput*, § 5º, 53, § 5º, 146, III, *b*, 183 e 191 da Constituição Federal; 19 do ADCT; 6º, § 3º, da Lei 4.717/65; 173 e 174 do Código Tributário Nacional; 2º, parágrafo único, IV, e 54 da Lei 9.784/99), entendeu o eminente relator, Ministro Ayres Britto, que o ‘*referencial dos 5 anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões*’.

Asseverou S. Exa. que, ‘*transcorrido* in albis *esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso qüinqüenal*’, deve-se assegurar ao interessado o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Em voto-vista, discordei de S. Exa. quanto à aplicação do prazo de cinco anos aos processos em tramitação no TCU relativos ao registro do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

Todavia, prevaleceu nesta Suprema Corte o entendimento externado pelos Ministros Ayres Britto (relator), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, que concederam a segurança para garantir o contraditório e a ampla defesa ao impetrante, enquanto os Ministros Cezar Peluso (Presidente) e Celso de Mello concederam a segurança em maior extensão para reconhecer a decadência. Fiquei vencida na honrosa companhia dos Ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio. Esse julgamento se finalizou em 08.9.2010.

Em 15.9.2010, ao julgar o **Mandado de Segurança 25.403/DF**, esta Corte consolidou esse entendimento, nos termos dos votos dos Ministros Ayres Britto (relator), Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, que concederam a segurança para garantir o contraditório e a ampla defesa à impetrante, enquanto os Ministros Cezar Peluso (Presidente) e Celso de Mello mais uma vez concederam a segurança em maior extensão para reconhecer a decadência. Fiquei vencida na honrosa companhia do Ministro Marco Aurélio.

É dizer, o Supremo Tribunal Federal nos julgamentos dos **Mandados de Segurança 25.116/DF e 25.403/DF**, por maioria e nos termos do voto do relator, Ministro Ayres Britto, concedeu parcialmente as seguranças para anular acórdãos da Corte de Contas, assegurando aos impetrantes a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, dado o transcurso de lapso temporal

superior a cinco anos quando da apreciação pelo TCU dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão.

9. Ante o exposto, em respeito ao princípio da colegialidade, com fundamento no art. 205 do RISTF, na redação atribuída pela Emenda Regimental 28, de 18 de fevereiro de 2009, **concedo parcialmente a ordem** para **cassar**, em relação ao impetrante, o **Acórdão 2.137/2004**, proferido pela 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União nos autos do Processo TC-006.950/2004-1, a fim de garantir a Armi Borges Sala o exercício do contraditório e da ampla defesa, restabelecendo-se o pagamento de sua aposentadoria, até que seja proferida nova decisão pela Corte de Contas.'

Dessa forma, em que pese o MS 25.116 tratar-se de processo de índole subjetiva, a fazer coisa julgada apenas *inter partes*, sua razão de decidir, ou melhor, a tese jurídica utilizada para decidir o processo, já está sendo acolhida de forma monocrática, inclusive por Ministra que foi vencida nas discussões daquele precedente.

Ressalte-se que o STF já adotou posição anterior nesse sentido. Exemplifica-se por meio do HC 82.959. Nesse precedente, o STF julgou inconstitucional a regra da lei dos crimes hediondos que vedava a progressão de regime (art. 2º, § 1º, da Lei nº 8.072/1990). Em que pese se tratar de processo de índole subjetiva, a tese consolidou-se nesse precedente e foi aplicada em diversos outros, ensejando, inclusive, a superveniência de alteração legislativa.

Dessa forma, embora a segurança tenha sido concedida no MS 25.116 somente no que concerne ao impetrante (não poderia ser diferente), nesse aresto foi decidida a questão da necessidade de contraditório nos processos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão que ultrapassarem o prazo quinquenal, entendimento a ser aplicado aos demais processos que versem sobre a mesma questão.

Quanto à eventual contradição entre a questão decidida no MS 25.116 e o verbete vinculante nº 3, esse ponto foi salientado em alguns votos vencidos. O Ministro Marco Aurélio enfatizou que, a prevalecer a tese do Relator, Ministro Carlos Britto, estar-se-ia *'modulando'* os efeitos da súmula vinculante nº 3, recentemente aprovada por aquele mesmo colegiado. Nesse sentido, a transcrição de trecho do Informativo/STF nº 469, no qual essas conclusões foram explicitadas:

'Prazo para Registro de Aposentadoria e Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa - 2

O Tribunal retomou julgamento de mandado de segurança impetrado contra decisão do TCU que negara registro ao ato de aposentadoria especial de professor concedida ao impetrante por considerar indevido o cômputo de serviço prestado sem contrato formal e sem o recolhimento das contribuições previdenciárias - v. Informativo 415. Os Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa acompanharam o relator, concedendo a segurança. Em divergência, os Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence denegaram-na, tendo em conta não se ter ato aperfeiçoado antes da manifestação do TCU pelo registro. **O Min. Marco Aurélio ressaltou, também, que a passagem do tempo não transforma um ato complexo em definitivo e que a premissa do contraditório é situação jurídica integrada ao patrimônio do servidor. Salientou, por fim, que se estaria a temperar o Enunciado da Súmula Vinculante 3 do STF, aprovado na sessão de 30.5.2007.** Após, pediu vista dos autos a Min. Ellen Gracie.

MS 25116/DF, rel. Min. Carlos Britto, 31.5.2007. (MS-25116)

Também a Min. Ellen Gracie salientou a incompatibilidade da redação do verbete vinculante com a tese do Relator (Informativo/STF nº 589). Sua Excelência propôs a aplicação da súmula tal qual aprovada pelo Plenário, ou seja, sem qualquer delimitação temporal:

Prazo para Registro de Aposentadoria e Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa - 3

O Tribunal retomou julgamento de mandado de segurança impetrado contra decisão do TCU que negara registro ao ato de aposentadoria especial de professor concedida ao impetrante por considerar indevido o cômputo de serviço prestado sem contrato formal e sem o recolhimento das contribuições previdenciárias — v. Informativos 415 e 469. **A Min. Ellen Gracie, em voto-vista, seguiu a divergência e denegou a ordem por entender inaplicável o prazo de 5 anos aos processos em que o TCU aprecia a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, nos termos do que disposto pela Súmula Vinculante 3, na sua parte final ('Nos processos perante o Tribunal de Contas**

da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.'). (...)'

Entretanto, tanto a Min. Ellen Gracie quanto o Min. Marco Aurélio foram vencidos. A tese do Relator prevaleceu com a exigência de contraditório uma vez ultrapassado o prazo quinquenal. Essa corrente não propôs a reforma do verbete vinculante, ou seja, considerou que o entendimento acatado no MS 25.116 não conflitaria com a súmula vinculante nº 3.

VII - CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Feitas essas considerações, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Min. Valmir Campelo, conforme solicitado."

2. Encontrando-se o feito em meu Gabinete, houve por bem o então Presidente, Ministro Ubiratan Aguiar, fazer a seguinte comunicação em Plenário, na sessão de 8 de dezembro do ano passado:

"Este Plenário, na Sessão do dia 1º do corrente mês, deliberou, no âmbito do TC-015.927/2010-5, acerca da necessidade de realização, por parte do Tribunal de Contas da União, do contraditório e da ampla defesa dos interessados e beneficiários dos atos de pessoal cuja data de entrada no TCU seja superior a cinco anos e desde que, para aquele ato, exista indício de irregularidade que possa macular o seu registro por esta Corte. Tal decisão segue entendimento consubstanciado no Mandado de Segurança nº 25.116, decidido no mérito pelo Supremo Tribunal Federal no mês de setembro próximo passado.

A propósito, destaco que já orientei a Secretaria de Fiscalização de Pessoal para que passe a observar essa inovação relativamente aos atos ainda não instruídos no mérito e que atendam às mencionadas condições.

Quanto aos atos já instruídos no mérito pela Sefip, que se enquadram nas referidas hipóteses, atualmente localizados nos gabinetes de Vossas Excelências para fins de apreciação, bem como aqueles que estejam em grau de recurso, entendo que se deva conferir tratamento igualitário e uníssono por parte de todos os relatores desta Casa.

Com o intuito de garantir tal uniformidade, sugiro que novas medidas a serem adotadas nesses atos localizados em gabinetes de autoridades aguardem o julgamento da Representação da Consultoria Jurídica deste Tribunal autuada com o nº TC-021.543/2010-0, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, que cuida, de forma pormenorizada, da adoção, no âmbito do TCU, dessa nova sistemática de registro de atos e que deverá traçar linhas orientadoras acerca do tema. Em consulta ao Gabinete de Sua Excelência, a Assessoria desta Presidência foi informada de que o aludido processo deverá ser apreciado até meados do mês de fevereiro do próximo exercício."

É o relatório.

VOTO

Por meio desta representação ao Tribunal, formulada com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, a Conjur procura justificar a necessidade de a Corte de Contas assegurar a oportunidade do uso do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte dos interessados, dado o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos, quando da apreciação, para fins de registro, da legalidade de atos de pessoal, embora ainda esteja vigente a ressalva constante da parte final da súmula vinculante nº 3 do STF, a saber:

Súmula vinculante nº 3:

"Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, **excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão**." (destacamos).

2. Tal medida foi impulsionada pela recente alteração da jurisprudência do STF acerca da matéria, a partir das decisões nesse sentido adotadas pelo Colegiado Pleno da Excelsa Corte, nos autos do MS-25.116 e do MS-25.403, relatados pelo Ministro Ayres Britto.

3. Como bem anotado no documento da Conjur, a afirmação desse novo posicionamento do Supremo viabilizou na sequência julgamentos monocráticos de mérito na mesma linha, conforme faculdade atribuída aos relatores pelo Regimento Interno da Corte Máxima de Justiça do País (art. 205).

4. Isso ocorreu, por exemplo, nos autos do MS-25.343 e do MS-27.296, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, quando Sua Excelência, não obstante discordar dos Ministros que votaram a favor do juízo hoje prevalecente, adotou decisão monocrática com idêntico desfecho, em respeito ao princípio da colegialidade.

5. E em decisão que acaba de ser publicada no **site** do STF, proferida na sessão plenária do último dia 2, nos autos do MS-24.781, o Supremo Tribunal Federal reafirmou sua compreensão, em face de voto-vista do ministro Gilmar Mendes.

6. Na oportunidade, foi lembrado pelo revisor que a sua posição encontrava respaldo na recente jurisprudência daquela Corte, segundo a qual cabe ao TCU assegurar a ampla defesa e o contraditório, "nos casos em que o controle externo da legalidade exercido pela Corte de Contas para registro de aposentadorias e pensões ultrapasse o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança, face subjetiva do princípio da segurança jurídica".

7. Cumpre enfatizar a preocupação então revelada pelo Ministro Gilmar Mendes com o desdobramento resultante da presente compreensão do STF, ao salientar "a importância de um diálogo institucional com o TCU, já que a decisão do Supremo vai obrigar uma mudança no processamento de registros e avaliações", para depois afirmar que "estamos sendo ponderados no sentido de não impormos uma condição que é de difícil execução de imediato".

8. Na realidade, a atual interpretação conferida ao assunto pelo Supremo já vem sendo observada no âmbito desta Casa, conforme evidenciam os seguintes trechos dos votos condutores das deliberações indicadas, entre outras:

Acórdão nº 3245/2010 – TCU – Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes; Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Relator (voto complementar do Ministro Augusto Nardes)

"Sua Excelência o Revisor traz, agora, novéis decisões do egrégio STF (Mandados de Segurança nºs 25.116 e 25.403, julgados em setembro último) que demonstram, mais ainda, a cisão dos seus integrantes quanto ao entendimento sobre a matéria de fundo. Da leitura dos julgados, embora não tenham ainda sido publicados os inteiros teores dos votos proferidos pelos Senhores componentes do Pretório Excelso, restou, também por maioria, assentada apenas a decisão colegiada de aplicação do contraditório aos interessados de atos concessórios em que tenha havido o transcurso de mais de 5 anos entre o deferimento pela Administração e a apreciação pelo TCU.

(...)

De toda sorte, pela natureza das ponderações trazidas pelo Exmo. Ministro Walton, as quais, repito, sempre são plenas de legitimidade e responsabilidade, aliadas aos novíssimos entendimentos demonstrados pelo Supremo Tribunal Federal, que, segundo aponta Sua Excelência, vem sendo acolhidos pelos demais Ministros daquela Casa em observância ao princípio da colegialidade, o que me leva a, mais uma vez, refletir detidamente sobre os encaminhamentos que devam ser dados por esta Corte, entendo, nesta fase processual, acolher, como alternativa à minha proposta original - considerar alguns atos, com vigência há longo interregno de tempo (no caso, mais de 10 anos), excepcionalmente legais, e ilegais os demais atingidos pelas irregularidades que os maculam - o deslinde sugerido pelo Revisor no sentido de que se determine o destaque dos atos concessórios que estejam albergados na situação ventilada, para que, em novo processo, seja facultado aos interessados o exercício da ampla defesa e do contraditório."

Revisor (Ministro Walton Alencar Rodrigues)

"Há pouco mais de um mês, antes do julgamento desse processo, fiz distribuir cópia das últimas manifestações do E. Supremo Tribunal Federal, no julgamento definitivo do mérito do Mandado de

Segurança nº 25.403, em 15/09/2010, e do Mandado de Segurança nº 25.116, ocorrido em 08/09/2010. O julgamento é especialmente importante em razão do fato de que todos os Ministros do STF manifestaram a sua posição.

Segundo os acórdãos, a posição majoritária do E. STF é no sentido de que o transcurso de mais de cinco anos entre a data do deferimento da concessão pela Administração e o julgamento do ato pelo TCU apenas gera a obrigação de instaurar o contraditório, não tornando atos ilegais em legais.

(...)

O Plenário do STF teve oportunidade de discutir longamente a respeito da aplicação do princípio da segurança jurídica aos processos de apreciação da legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, resultando no julgamento dos mandados de segurança nº 25.116 e nº 25.403, ambos interpostos contra decisões do Tribunal de Contas que negaram registro a atos de aposentadoria editados há mais de 5 (cinco) anos na época dos respectivos julgamentos.

No MS 25.116, apenas **dois** Ministros, Celso de Mello e Cezar Peluso, entenderam que, após o prazo de cinco anos, a Corte de Contas perderia o direito de analisar a legalidade da aposentadoria e de proceder ou não ao respectivo registro. T**rês** outros Ministros, Marco Aurélio, Ellen Gracie e Sepúlveda Pertence, entenderam inaplicável o prazo de 5 anos aos processos em que o TCU aprecia a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, nos termos da Súmula Vinculante nº 3, uma vez que o ato de aposentadoria não se aperfeiçoa antes da manifestação do TCU pelo registro. A maioria (Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa) acompanhou o relator, Ministro Ayres Britto, consolidando a tese de que, com o decurso de mais de cinco anos da percepção da aposentadoria até a negativa do registro, haveria direito líquido e certo do ex-servidor de exercitar as garantias do contraditório e da ampla defesa.

O entendimento majoritário, alcançado no recente julgamento do MS 25.116, foi confirmado no julgamento do MS 25.403, ocasião em que aplicada a orientação firmada no precedente, no sentido de reconhecer a razoabilidade do prazo de 5 anos para que o TCU examine a legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, o Tribunal.

(...)

Percebe-se, em ambos os julgados, que o STF, ao invocar os princípios da segurança jurídica para reconhecer determinadas situações jurídicas subjetivas em face do Poder Público, entendeu que o longo transcurso de prazo não convalidava o ato tido como irregular, mas impunha ao TCU o dever de convocar o particular para fazer parte do processo de seu interesse, para nele exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

Apenas dois Ministros do STF entenderam que a aplicação do princípio da segurança jurídica resultaria convalidação de ato de aposentadoria irregular, ou que impediria o TCU de, no seu mister constitucional, vir a negar registro ao ato.

Evidentemente, desconsiderou o STF o importante dado de que praticamente a metade dos atos de concessão é encaminhada ao TCU, para julgamento, já após cinco anos de emitidos.

De qualquer modo, o entendimento firmado pela maioria do STF já tem sido aplicado pelos demais Ministros, em observância ao princípio da colegialidade, conforme, por exemplo, os MS 25.343 e 27.296, ambos decididos monocraticamente pela Min. Ellen Grace."

Acórdão nº 8.350/2010 – TCU - Primeira Câmara (Relator: Ministro Augusto Nardes).

"Em face dessa sólida jurisprudência, à primeira vista tenderia a concordar integralmente com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, ratificado pelo MP/TCU. Todavia, julgo oportuno fazer duas observações importantes acerca do assunto.

A primeira é que, por diversas vezes, em situações similares, por respeito aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança em favor do administrado, ao verificar que os atos tinham vigência há longo interregno de tempo, direcionei a Corte a prolatar decisões em que, excepcionalmente, os atos foram considerados legais (Acórdãos nºs 2.417/2009 e 868/2010, ambos do Plenário; e Acórdãos nºs 3.310/2010, 3.503/2010, 3.507/2010, 3.738/2010, 3.959/2010 e 5.088/2010, todos da 1ª Câmara).

A segunda é que, apesar de entender dessa necessidade, ou seja, de que o TCU observe, na análise de casos peculiares, a incidência dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança em favor do administrado vis a vis o princípio da legalidade, **sobreveio recentíssima decisão desta Corte (Acórdão nº 3.245/2010-Plenário, Sessão de 1º/12/2010), lastreada em também recentes deliberações do egrégio STF (Mandados de Segurança nºs 25.116 e 25.403, julgados em setembro último), adotando o novel procedimento quanto a atos com mais de cinco anos de ingresso nesta Corte, ainda não apreciados, sobre os quais recaiam ilegalidades, os quais devem ser destacados para instauração do contraditório aos interessados.**

Nesse sentido, por força do princípio da colegialidade, curvo-me a essa nova intelecção, ou seja, a de determinar o destaque, para fins de oitiva dos beneficiários/interessados, dos atos de pessoal enquadrados no critério acima apontado, ressalvando-me, por óbvio, em eventual manifestação de mérito, frente aos elementos e argumentos que poderão vir a integrar os autos específicos dos mencionados casos concretos, formando, livremente, minha convicção de, inclusive, conforme a situação, sopesar a aplicação dos princípios protetores anotados no subitem precedente.

Do exposto, sou levado a divergir do encaminhamento da unidade técnica, no que diz respeito aos já mencionados atos de fls. 2/6, 12/16, 23/27, 28/33, 59/64 e 80/85, **tendo em vista a necessidade de oportunizar aos interessados, previamente, o prévio contraditório, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ser observada por esta Corte conforme previsto no muitas vezes citado Acórdão nº 3.245/2010-TCU-Plenário**." (destacamos).

Acórdão nº 473/2011 – TCU - Primeira Câmara (Relator: Ministro Augusto Nardes).

"Finalizando, voltando à sustentada pelo recorrente – aplicação **in concreto** dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança do Administrado –, entendo que ela não se sustenta em face da plena validade da Súmula Vinculante nº 3, do STF, à época da prolação da decisão ora combatida. De mais a mais, recentemente esta Corte entendeu, por meio do Acórdão nº 3.245/2010-Plenário que, nos termos da jurisprudência da Corte Suprema, quando for apreciado determinado ato de aposentadoria decorridos menos de 5 (cinco) anos do seu ingresso nesta Corte – independentemente do tempo de vigência da aposentadoria – pode-se decidir o mérito sem o contraditório do interessado."

Acórdão nº 492/2011 – TCU - Primeira Câmara (Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa).

"Relativamente ao Sr. (...), como verificado pela minha assessoria, o ato concessório ingressou no TCU em 22/02/2005. Cumpre consignar que no dia 08/12/2010 a Presidência deste Tribunal comunicou decisão proferida no Mandado de Segurança n. 25.116 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, sobre a necessidade de oferecimento de contraditório e ampla defesa àqueles interessados cujos atos, com indícios de irregularidades, deram entrada no TCU há mais de cinco anos. Deste modo, entendo que o ato em questão deve ser destacado deste processo, para que seja franqueada ao interessado a possibilidade de defesa."

Acórdão nº 1.581/2011 – TCU - Primeira Câmara (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

"Em recente decisão do Plenário desta Corte, materializada no Acórdão 3245/2010 – Plenário, foi amplamente discutida a questão, à luz da orientação predominante do Supremo Tribunal Federal, extraída do julgamento definitivo de mérito dos Mandados de Segurança nº 25.403, de 15/09/2010, e nº 25.116, de 08/09/2010, oportunidade em que foi reconhecido o dever de o TCU notificar os interessados em atos de concessões, com proposta de ilegalidade, que tenham sido disponibilizados ao Tribunal há mais de cinco anos."

Acórdão nº 1.602/2011 – TCU - Primeira Câmara (Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa).

"No que tange à Sra. (...), observo que a exclusão do tempo ficto considerado ilegal por este Tribunal é suficiente para que seu ato de aposentadoria seja considerado ilegal, eis que, nesse caso, a concessão deveria ser fundamentada na regra de transição prevista na Emenda Constitucional n. 20/1998 (art. 8º), isto é, deferida em proventos proporcionais.

Todavia, como verificado pela minha assessoria, o ato desta interessada ingressou no TCU em 18/08/2004, ou seja, há mais de cinco anos.

Nesse sentido, tomando-se por base a comunição da Presidência deste Tribunal, do dia 08/12/2010, a qual dispôs, em atenção ao decidido no Mandado de Segurança n. 25.116 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, sobre a necessidade de oferecimento de contraditório e ampla defesa àqueles interessados cujos atos, com indícios de irregularidades, deram entrada no TCU há mais de cinco anos, entendo que o ato da Sra. (...) deve ser destacado deste processo para que seja franqueada a possibilidade de defesa à ex-servidora."

9. Assim, não está em discussão neste feito a necessidade ou não de o Tribunal mudar suas rotinas para o exercício da competência que lhe foi atribuída pelo art. 71, inciso III, do Texto Constitucional, pois tal mudança já foi incorporada à sistemática de apreciação dessa matéria por parte do TCU, segundo indicam os precedentes acima colacionados.

10. Isso, não obstante a ressalva constante da parte final da súmula vinculante nº 3 do STF (v. transcrição no primeiro item deste voto), cujos efeitos, conforme registrado na representação da Conjur, foram considerados pelo próprio Supremo, nos casos mencionados, com alguma modulação, isto é, sem a interpretação estrita que normalmente se conferia ao texto ali enunciado.

11. Aliás, consoante noticiado pelo Ministro Ubiratan Aguiar, na sessão plenária de 8/12/2010, desde o final do ano passado, por orientação da Presidência da Corte de Contas, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal passou a observar essa inovação nos atos ainda não instruídos no mérito.

12. Afinal, historicamente, a atuação do TCU tem-se caracterizado pela harmonia de suas deliberações com os posicionamentos adotados no âmbito do Supremo, recepcionando em sua jurisprudência até mesmo os julgamentos que ali são pronunciados em processos de índole subjetiva, a fazer coisa julgada apenas **inter partes,** ou seja, aproveitando tão-somente aos impetrantes.

13. É que os fundamentos que sustentam as decisões da Excelsa Corte, por fixarem tese jurídica na mais alta instância do Poder Judiciário, contemplando o entendimento unânime ou da maioria de seus membros, tendem a ser reproduzidos em processos semelhantes.

14. Portanto, pende de decisão ou de definição mais precisa nestes autos a maneira de se pôr em prática a processualística exigida atualmente pelo STF, estendendo-se a nova sistemática para o exame dos atos de admissão, porquanto possuem a mesma disciplina constitucional dos atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão, é dizer, são igualmente complexos e sujeitos a registro pelo TCU.

15. E tal encaminhamento deve ocorrer mediante a aprovação de um conjunto de regras ou práticas formais que caberá ao Tribunal, desde logo, observar no oferecimento do contraditório e da ampla defesa.

16. Futuramente, após o posicionamento definitivo do Supremo sobre a matéria objeto destes autos, deverá esta Casa promover a alteração da Resolução-TCU nº 206/2007, que estabelece procedimentos para exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União.

17. Na ocasião, caberá ainda a adoção de providências junto à Comissão de Jurisprudência do Tribunal, com vistas à atualização da Súmula/TCU nº 256, cuja redação restará incompatível com o novo regramento, conforme se vê:

Súmula/TCU nº 256

"Não se exige a observância do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão e de ato de alteração posterior concessivo de melhoria que altere os fundamentos legais do ato inicial já registrado pelo TCU."

18. Com efeito, dada a urgência requerida, minha sugestão é que se tenha por enquanto um disciplinamento provisório até que a futura resolução normatizadora do tema possa ser aqui aprovada, com a incorporação dos preceitos que se fizerem necessários à regulamentação da matéria no texto vindouro.

19. Se acolhida a ideia por meus pares, seguir-se-á oportunamente o rito previsto nos arts. 73 e 74 do Regimento Interno, com o sorteio de relator e a fixação de prazo para emendas dos senhores ministros e sugestões dos senhores auditores e do senhor Procurador-Geral, aperfeiçoando-se, se for o caso, as

disposições interinas que ora submeto à deliberação deste colegiado e que têm por fundamento, no essencial, as justificativas constantes dos pareceres precedentes da Conjur e da Sefip.

I - NECESSIDADE DE CONSTAR DO FORMULÁRIO DO SISAC A DATA EFETIVA EM QUE O ATO É COLOCADO À DISPOSIÇÃO DO TCU – DEFINIÇÃO DO TERMO INICIAL PARA CONTAGEM DO PRAZO DE CINCO ANOS A PARTIR DO QUAL DEVE SER INSTAURADO O CONTRADITÓRIO.

20. Sobre o primeiro dos dois pontos acima, a ideia foi lançada pela Conjur na época da representação (21/7/2010), por imaginar que tal informação não estava ainda disponível no sobredito formulário, sendo depois verificado que esse dado passara a constar do Sisac exatamente naquele mês (julho/2010).

21. Segundo a Sefip (fls. 32):

"Todos os atos de pessoal, quando impressos para constar de processo, trazem consigo as datas de alimentação no sistema Sisac pelo gestor de pessoal, de encaminhamento ao controle interno e de encaminhamento ao TCU.

Eventualmente, para atos de pessoal cuja alimentação no sistema Sisac se deu por meio da versão Sisac *Off-line*, por limitação do sistema, algumas dessas datas podem ter se perdido. Nesses casos, surge a informação 'não disponível'."

22. A preocupação então revelada pela Conjur em torno desse aspecto era justificada como segue:

"A primeira questão a se colocar é a definição do termo inicial para a contagem do prazo quinquenal que faria incidir a exigência de contraditório. Há duas possibilidades: desde a edição do ato, ou seja, desde a sua publicação na imprensa oficial, ou desde que o ato esteja disponível para que o TCU o aprecie.

Neste ponto, cabe salientar que mesmo o Min. Cezar Peluso, autor da proposta mais radical (necessidade de contraditório em qualquer caso e incidência da decadência quinquenal), defendeu que esse prazo incidiria após a entrada do ato no TCU.

Esse termo inicial, da disponibilização do ato pelo TCU, é defensável, seja pela declaração do Min. Cezar Peluso, seja pela aplicação por analogia de outras situações do direito administrativo que prevêem que prazos, por exemplo, prescricionais, somente fluiriam a partir do conhecimento, pela autoridade, do ato irregular. Assim, impossibilitado o TCU de julgamento do ato em razão da ausência de sua remessa, não iniciaria o citado prazo quinquenal. Como exemplo de aplicação analógica, segue precedente da 3ª Seção, no qual o prazo prescricional da pretensão punitiva para a demissão de servidor somente se iniciaria do conhecimento, do fato, pela Administração:

Informativo STJ 438 – 3ª S

PRESCRIÇÃO. PAD. DEMISSÃO.

'O prazo prescricional da pretensão punitiva da Administração Federal começa a ser contado da data em que se torna conhecido o fato desabonador (art. 142, § 1º, da Lei n. 8.112/1990), mas a instauração do processo administrativo disciplinar (PAD), mediante a publicação da respectiva portaria, interrompe a prescrição (§ 3º do mencionado artigo). Contudo, a contagem da prescrição volta a correr por inteiro após transcorridos 140 dias, prazo máximo para a conclusão do PAD. A Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) não revogou, seja de forma tácita ou expressa, dispositivos da Lei n. 8.112/1990. Ela apenas definiu atos de improbidade administrativa e lhes cominou penas que podem ser aplicadas a agentes públicos ou não. Daí que permaneceu incólume a independência entre as esferas penal, civil e administrativa, conforme previsto pela própria LIA em seu art. 12. Assim, diante dessa independência, conclui-se que a Administração pode impor pena de demissão ao servidor nos casos de improbidade administrativa. É certo, também, que a exordial do ***mandamus*** *e as informações da autoridade tida por coatora delimitam a controvérsia no mandado de segurança, o que veda a posterior alteração do pedido ou seus fundamentos. Assim, a Seção, ao prosseguir o julgamento, denegou a segurança. O Min. Napoleão Nunes Maia Filho ressalvou seu entendimento de ser impossível à Administração aplicar pena de demissão por ato de improbidade. Precedentes citados: MS 10.220-DF, DJ 13/8/2007; MS 12.262-DF, DJ 6/8/2007; MS 10.987-DF, DJe 3/6/2008; MS 12.536-DF, DJe*

26/9/2008; MS 7.253-DF, DJ 19/12/2002, e MS 4.196-DF, DJ 17/8/1998. MS 12.735-DF, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 9/6/2010.'

Entretanto, cabe consignar que essa informação não está disponível no 'FORMULÁRIO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA' ou análogo ou é inconsistente, não servindo de base para fundamente a defesa do TCU junto ao Poder Judiciário.

É pertinente salientar que essa informação é extremamente importante para a defesa judicial do TCU e também para que, caso o entendimento explicitado no MS 25.116 cristalize-se no STF, a Corte de Contas distinga os atos que necessitem de contraditório e aqueles que prescindem dessa fase.

Essa informação também é importante para que o próprio interessado possa exercer sua defesa, seja administrativa, seja judicial, pois é o marco temporal para a incidência da garantia do contraditório e da ampla defesa.

Cabe acrescentar que o mencionado formulário é a única informação extraída do SISAC que consta do processo. Assim, fundamental que essa informação, data da disponibilização do ato ao TCU para apreciação, conste do processo, especialmente, do citado formulário e que seja consistente."

23. Uma vez superada a primeira parte da questão constante do tópico acima (informação no Sisac sobre a data em que o ato é colocado à disposição do TCU), tem-se que o último pronunciamento da Conjur confirma o seu posicionamento inicial a respeito do outro aspecto do tema, sendo propugnada a "adoção da data de entrada do ato no TCU como termo **a quo** para a contagem do prazo quinquenal (...) até que o STF explicitamente decida acerca da questão", procedimento ao qual não se opõe a Sefip.

24. No entender da Conjur, "trata-se da alternativa mais favorável ao TCU e é juridicamente defensável, tendo alguns Ministros da Suprema Corte, inclusive, já se manifestado favoravelmente à referida tese por ocasião do julgamento dos MS 25.116 e 25.403".

25. Lembra que, quando da conclusão do julgamento do MS-25.116, na sessão de 8/9/2010, também o Ministro Joaquim Barbosa explicitou o entendimento de que o prazo quinquenal fluiria a partir da entrada do ato no TCU.

26. Da mesma forma, a este relator parece que a solução alvitrada pela Conjur mostra-se adequada na espécie, até porque ela já foi acolhida pelo colegiado pleno do Tribunal, quando da aprovação do Acórdão nº 3.245/2010 – TCU – Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes; Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues), conforme se extrai dos seguintes trechos dos votos que impulsionaram aquele aresto:

Revisor (Ministro Walton Alencar Rodrigues)

"Por fim, ressalto que o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que o termo inicial para contagem do prazo de cinco anos, a partir do qual deve se instaurado o contraditório, **há de ser contado não a partir da edição do ato, mas a partir de seu ingresso no TCU**". (destacamos)

Relator (voto complementar do Ministro Augusto Nardes)

"Quanto ao termo **dies a quo** para a contagem do prazo de 5 (cinco) anos, embora não tenha a mesma certeza de Sua Excelência quanto ao posicionamento manifestado pelo STF de que a referida corte teria fixado peremptoriamente o entendimento de que aquele deve ser contado a partir do ingresso do ato concessório no TCU, e não a partir da edição do ato, visto que no voto condutor do eminente Ministro Carlos Ayres Britto (MS nº 25.116-DF), citado no voto da Sra. Ministra Ellen Gracie (MS n.º 27.296-DF) não se deixou assente tal intelecção - as expressões transcritas do aludido voto foram [o] *'referencial dos 5 anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões'* e *'transcorrido* ***in albis*** *esse período, ou seja, quedando silente a Corte de Contas por todo o lapso quinquenal'* -, não sendo, ainda, de público conhecimento a inteireza dos fundamentos utilizados por Sua Excelência o Ministro Carlos Ayres Britto, **parece-me que, dos debates orais travados na sessão em que se concluiu o julgamento do referido MS nº 25.116-DF, os Srs. Ministros da Corte Suprema acabaram por compreender que, de fato, a contagem deve se dar como preconizado pelo eminente Revisor**.

Nada obstante, considerando que, como já anotei, ainda não é de domínio público o inteiro teor dos votos proferidos pelos Srs. Ministros do Pretório Excelso no exame do aludido MS, julgo conveniente que, até que se tenha total segurança quanto aos fundamentos utilizados pelos eminentes julgadores, que a

fixação do procedimento acerca da contagem do prazo de 5 (cinco) anos para o destaque de atos e oitiva dos interessados **se faça em caráter provisório**, aguardando-se, por necessário, o avanço dos debates e da jurisprudência, daqui e do STF, para que se sedimente a posição." (destacamos).

II–PROCEDIMENTOS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

27. Feita a demarcação, em caráter provisório, do termo inicial para a contagem do prazo quinquenal findo o qual torna-se imperiosa a oportunidade do contraditório, faz-se agora necessária a definição no tocante às práticas que deverão ser adotadas pelo TCU para a operacionalização da nova sistemática no exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

II-(a)-Critério para autuação dos atos

28. A Conjur se rende à força dos argumentos apresentados pela Sefip para rejeitar a ideia inicial do órgão de consultoria, no que tange à necessidade de geração imediata de processo quando o ato é disponibilizado ao TCU.

29. Tal qual a Conjur, penso assistir razão à Sefip, pois são realmente procedentes as alegações oferecidas em prol da manutenção do atual critério de autuação dos atos, senão vejamos:

"Na sistemática atualmente estabelecida para autuação de atos de pessoal, são utilizadas regras que permitem que atos com características semelhantes, desde que relativos a servidores de um mesmo órgão/entidade, sejam autuados em um mesmo processo.

Tal procedimento permite, por exemplo, que atos com o mesmo tipo de irregularidade sejam autuados em um único processo, sendo necessários, dessa forma, a elaboração de uma única instrução de mérito pela Sefip, de um único perecer pelo MP-TCU e de um único relatório, voto e acórdão por parte do Relator, abreviando o tempo total de apreciação desses atos.

A autuação imediata de determinado ato de concessão quando de sua entrada no TCU, sem a observância de certos critérios, poderia ensejar a proliferação de processos com atos de pessoal, o que dificultaria sua tramitação no âmbito do TCU, pois poderia gerar esforços desnecessários por parte da Sefip, MP-TCU e Gabinetes, atrasando, ainda mais, o registro desses atos.

Apenas a título de exemplo, cito que até o ano de 2005, inclusive, quando ainda não existiam critérios para autuação de atos de pessoal em processos, ou tais critérios ainda eram iniciais, a produção de atos pela Sefip situava-se no patamar de, aproximadamente, 70.000 atos instruídos anualmente.

A partir de 2006, quando teve início a autuação sistemática com base em critérios para agrupamento, o quantitativo de atos instruídos saltou para, aproximadamente, 120.000, patamar anual de produção observado até a presente data.

Referida melhoria de produção deu-se, essencialmente, pelo aprimoramento do processo de trabalho decorrente da autuação de atos com base em critérios de semelhança."

30. De qualquer forma, há que prevalecer a sistemática originalmente proposta pela Conjur, relativamente à exigência de instauração imediata de processo no tocante aos "atos triados eletronicamente pela ilegalidade que já possuam mais de cinco anos de disponibilização ao TCU, pois, nestes, haverá necessidade do contraditório, o qual deve, necessariamente, ser individualizado, inclusive para facilitar o julgamento".

31. Divirjo da Conjur apenas para admitir que, em relação aos atos da espécie (com ilegalidade e mais de cinco anos de disponibilização ao TCU), possam eles ser igualmente agrupados para apreciação no mesmo processo, desde que o número de interessados não supere o razoável, permitindo que a defesa de cada um seja adequadamente examinada.

32. Até porque, em se tratando de situações semelhantes e ocorridas em órgão de origem comum (pressupostos para o agrupamento, segundo esclarecimento da Sefip), é de se imaginar que as alegações a serem apresentadas pelos beneficiários tendam a se dirigir para o mesmo ponto, o que certamente facilita a análise, ainda que com a reunião de alguns interessados num único processo.

33. Naturalmente que, não transcorrido o prazo quinquenal e detectada ilegalidade, impõe-se a abertura imediata e tramitação preferencial do feito, para que o Tribunal possa apreciar o ato antes de ultrapassado o tempo de cinco anos.

II-(b)-Critério para encaminhamento do processo visando ao oferecimento do contraditório aos interessados

34. Após a manifestação da Sefip, houve por bem a Conjur acolher a posição daquela unidade especializada, no sentido de que, em vez de ser promovido imediatamente o chamamento aos autos do interessado, como havia sugerido o órgão de consultoria, seja realizada instrução prévia, a ser submetida ao relator, com as possíveis ilegalidades identificadas no ato, de forma a evitar a necessidade de nova oportunidade de defesa ao beneficiário, ou até mesmo para impedir a oitiva considerada indevida, no caso de o relator apurar outras impropriedades no processo ou não reconhecer aquela(s) apontada(s) pela Sefip.

35. Com a devida vênia, não creio que o problema suscitado aí justifique a passagem do processo pelo gabinete do relator simplesmente para que seja ou não ratificado o ponto de vista revelado na instrução prévia do órgão técnico, salvo se o relator não delegar competência ao titular da unidade para a realização da oitiva.

36. A uma, porque isso elevaria sobremodo o tempo consumido entre a entrada do ato no Tribunal e a sua apreciação final, quando o esforço reclamado aqui é no sentido inverso, ou seja, de redução desse tempo, em nome da eficiência, eficácia e efetividade do controle sobre o setor onde se concentra grande parte da despesa pública, lembrando que os valores recebidos indevidamente em razão da demora do julgamento a cargo do TCU não são devolvidos ao tesouro nacional, em face do enunciado nº 106 da súmula da jurisprudência do Tribunal.

37. A duas, porque é muito baixa a probabilidade de o relator discordar das conclusões de instrução técnica preliminar em matéria do gênero, para efeito de oitiva do interessado, dado que, afora o fato de a área de pessoal, em seus diversos ângulos, contar com jurisprudência bastante consolidada no TCU, sem quase nenhum espaço para inovações, os gabinetes dos ministros tendem a efetuar o exame mais apurado do assunto somente depois da manifestação do beneficiário, na ocasião de submeter o processo à deliberação do Tribunal, já que não teria justificativa o refazimento nesse âmbito do trabalho próprio da instrução e que já passa pela crítica de duas instâncias superiores (diretor e secretário).

38. A três, porque os titulares das unidades técnicas do Tribunal já realizam, por delegação de competência, citação, audiência, diligência e outras providências necessárias ao saneamento de cada processo, nos termos do art. 157, § 1º, do Regimento Interno, sem que isso seja inviabilizado pela possibilidade de desdobramentos advindos de eventual discordância do relator com as medidas adotadas em seu nome para tornar mais ágil o andamento do feito.

II-(c)-vigência dos novos procedimentos para a operacionalização do contraditório e da ampla defesa.

39. O título acima tem a ver com as seguintes ponderações da Sefip a respeito do tema:

"Nesse ponto, também entendemos pertinente que este TCU se manifeste a partir de quando a sistemática proposta pela Conjur passe a vigorar.

O MS 25.116, que serviu de supedâneo para a proposta da Conjur, teve seu julgamento finalizado no STF em 08/09/2010, data que seria, em tese, a mais apropriada para que tal sistemática passasse a viger no âmbito da Corte de Contas.

Entretanto, dada a necessidade de este TCU se pronunciar acerca da forma como o contraditório com o interessado/beneficiário será exercido, forma esta que, até o momento, não encontra convergência por parte das unidades que já se manifestaram no presente processo, entendemos pertinente que seja aguardado o posicionamento final desta Corte de Contas acerca da questão, de sorte que a metodologia aqui sugerida pela Conjur, com as pequenas alterações propostas pela Sefip, passe a vigorar a partir da data de prolação da decisão de mérito do TCU no presente processo.

Mais ainda, também pensamos que esta Corte deveria definir quais os atos que mereceriam se submeter a tal sistemática inovadora de oitiva de interessado/beneficiário. Muitos atos, com mais de cinco anos de entrada no TCU, já foram instruídos no mérito pela Sefip e estão localizados nos gabinetes, seja

dos procuradores ou dos membros da Corte, para fins de parecer ou de apreciação. Outros, já foram autuados e estão em instrução nesta Sefip.

Desse modo, com o objetivo de evitar qualquer tipo de retrabalho e, assim, atrasar ainda mais a apreciação desses atos, seja por parte da Sefip, do Ministério Público junto ao TCU e dos Gabinetes de Relatores, entendemos que tal sistemática seria aplicável apenas aos atos de concessão, com data de entrada no TCU superior a cinco anos, ainda não autuados na data de prolação do acórdão a ser proferido no presente processo."

40. Sem desconsiderar a força dos argumentos expendidos pela Sefip, acredito que eles não devam ser sobrepostos às alegações em sentido contrário apresentadas pela Conjur e reproduzidas no relatório precedente, não sendo demais relembrá-las:

"Em verdade, trata-se de decisão política, a ser devidamente ponderada nas instâncias apropriadas. Cabe a esta Consultoria Jurídica apenas alertar acerca da decisão tomada nos autos do MS 25.116, do MS 25.403 e em algumas decisões monocráticas (MS 25.343 e MS 27.296).

Nessas oportunidades, o STF não observou marco temporal algum na decisão de desconstituir os acórdãos do TCU que haviam ultrapassado o referido marco temporal quinquenal. Assim, a adoção do entendimento proposto pela Sefip gera a assunção do risco de as deliberações do TCU, anteriores ao marco temporal por ela proposto, serem desconstituídas pelo STF pelo mesmo fundamento consignado no *leading case*, o MS 25.116, qual seja, ausência de contraditório após ultrapassado o prazo quinquenal, podendo gerar, assim, grande desperdício de tempo e de recursos por parte do Tribunal, já que todo o trabalho empreendido no julgamento dos referidos processos poderá ser tornado sem efeito pelo Supremo Tribunal Federal."

41. Inequivocamente, insistir na tese de que a nova sistemática deva alcançar apenas os atos da espécie ainda não autuados na data do acórdão a ser aqui proferido seria assumir o elevado risco de o TCU ter outras de suas deliberações desconstituídas pelo STF, igualmente por falta de oferecimento do contraditório aos interessados.

42. E, nesse caso, estaríamos apenas postergando para depois da decisão do Supremo em novas ações judiciais o retrabalho e o desperdício de tempo e de recursos humanos e materiais que a proposta da Sefip queria evitar.

43. Ademais, a prevalecer o posicionamento da unidade técnica, teríamos um descompasso indesejável na aplicação das novas rotinas, em termos de vigência, pois, como visto, desde o final do ano passado, por orientação da Presidência, a Sefip vem empregando o procedimento do contraditório, assim como a Corte de Contas, desde meados de 2010, vem aprovando acórdãos no mesmo sentido, sem que fosse considerada, para tanto, em todos os casos, a data de autuação dos atos, muitos deles processados bem antes daquela época (Acórdãos nºs 3.245/2010-Plenário, 8.350/2010-Plenário, 473/2011-Primeira Câmara, 492/2011-Primeira Câmara, entre outros).

44. É dizer, o Tribunal já compreendeu que, em se tratando de orientação de caráter processual, como prescreve a boa doutrina, há de incidir a regra nova sobre os processos em curso, sob pena de colisão com o devido processo legal e de inobservância da diretriz que emana da nova jurisprudência do STF.

III–PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA SISTEMÁTICA DE APRECIAÇÃO, PARA FINS DE REGISTRO, DOS ATOS DE PESSOAL.

45. O último ponto sob enfoque envolve um conjunto de providências alvitradas pela Sefip e/ou pela Conjur, tendentes ao aperfeiçoamento da sistemática de apreciação, para fins de registro, dos atos de pessoal.

III-(a)-superação das causas que comprometem a celeridade do registro dos atos submetidos ao TCU

46. O primeiro item objeto de abordagem aqui diz respeito às medidas necessárias para a remoção das causas que comprometem a celeridade na apreciação dos atos submetidos ao Tribunal, para fins de registro.

47. A Sefip fez um diagnóstico sobre a situação enfrentada pelo TCU atualmente, o que pode ser visto com a leitura do seguinte arrazoado:

"O registro dos atos de concessão é ato administrativo complexo, dependente da interveniência de diversos órgãos para sua completude.

A rapidez com que tal registro é promovido é elemento essencial para que o TCU possa desincumbir-se dessa competência dentro de um prazo máximo de cinco anos, seja ele contado desde a edição do ato, data de vigência, ou desde a entrada do ato no Tribunal.

Nesse aspecto, a identificação de causas que possam afetar de forma negativa a celeridade com a qual esses atos são registrados, passa, necessariamente, pela investigação, de forma detalhada, de todas as etapas pelas quais tais atos transitam, desde sua edição pelo gestor de pessoal até sua apreciação final por colegiado desta Egrégia Corte.

Considerando a complexidade de tal diagnóstico, o que poderia exigir alocação de esforço considerável por um elevado curso de tempo, já que poderia envolver levantamento de dados em forma de entrevistas, optou-se, neste processo, pela realização de um diagnóstico fundado, em essência, nas informações gerenciais à disposição desta Sefip, englobando dados relacionados a todas as fases por que passam tais atos de concessão, a saber: lançamento do ato pelo gestor de pessoal nos sistema Sisac e posterior envio ao órgão de controle interno, elaboração de parecer pelo órgão de controle interno e envio ao TCU, recepção, autuação e instrução de mérito dos atos de concessão pela Sefip e encaminhamento ao MP junto ao TCU, elaboração de parecer pelo MP junto ao TCU e encaminhamento para o Relator, elaboração de voto ou proposta de voto pelo Relator e submissão a Colegiado.

A tabela a seguir, obtida da base Sisac, mostra o tempo médio, em dias, que os atos de concessão permanecem em suas principais fases, nos anos de 2009 e 2010, para os atos de concessão apreciados nesses exercícios.

2009				**2010**		
Tipo de ato	**Gestor+CI**	**Sefip**	**MP e Gabs**	**Gestor+CI**	**Sefip**	**MP e Gabs**
Aposentadoria	3.149	131	118	2.790	160	102
Pensão civil	2.602	151	89	2.867	155	95
Pensão de Ex-Combatente	953	71	79	1.374	99	67
Reforma	2.121	33	73	2.291	43	76
Pensão Militar	1.214	49	84	1.367	93	81
Totais	2.355	86	91	2.399	104	87

Percebe-se que, tanto no gestor de pessoal, quanto no órgão de controle interno, o tempo de permanência é bastante superior àquele estabelecido pelas instruções normativas elaboradas pelo TCU e que tratam da matéria.

Apenas a título de exemplo, a IN com vigência atual (IN TCU nº 55, de 2007), estipula o prazo de sessenta dias para o gestor de pessoal cadastrar e encaminhar o ato ao controle interno e, para este, o prazo de 120 dias para emissão de parecer e envio ao TCU.

Entendo que as principais causas de tal demora podem ser classificadas em dois grandes grupos: aquelas relacionadas à própria atuação do gestor de pessoal ou do órgão de controle interno e aquelas afetas a dificuldades na utilização do sistema Sisac.

No caso do primeiro grupo, situam-se aquelas causas relacionadas à falta de pessoal alocado à atividade de alimentação do sistema Sisac e, eventualmente, à desídia com a qual a questão é tratada internamente em determinado órgão.

Para esses casos, uma atuação mais contundente por parte do TCU, em especial, no que se refere à aplicação de multa prevista pelo descumprimento de norma, poderia mitigar tais atrasos, vez que poderia consistir em incentivo para que tais órgãos atuassem dentro do prazo estabelecido pelo TCU.

Relativamente ao segundo grupo, encontram-se as causas ligadas a inexistência de capacitação adequada para utilização do sistema Sisac, assim como falhas de funcionamento e de utilização do referido sistema.

A solução desses problemas passa pelo incremento da capacitação dos usuários do sistema Sisac, a ser realizada por equipe da própria Sefip-TCU, e implementação de melhorias, pela STI-TCU, no referido sistema.

No que se refere ao tempo em que o ato permanece no TCU, em todas as suas fases (unidade técnica, MP-TCU e Gabinetes de Relatores), iremos nos ater, exclusivamente, ao tempo em que o ato permanece na Sefip, visto que a instrução de mérito, de forma geral, corresponde aos atos processuais que demandam, por sua natureza, tempo mais elevado para sua consecução.

Pode-se apontar como possíveis e principais causas que trazem impacto negativo na celeridade com a qual os atos são instruídos pela Sefip: necessidade de promoção de diligências, muitas das quais devem ser reiteradas, e inconsistências das informações alimentadas no sistema Sisac.

Como possível solução, talvez, a de maior impacto esteja relacionada à implementação de melhorias no sistema Sisac, de forma a se garantir maior confiabilidade nas informações ali lançadas.

Tal providência poderia reduzir de forma substancial a quantidade de atos diligenciados, diligências essas realizadas para busca de informações corretas. Dada a importância dessa medida, foi ela inserida na proposta de Plano Estratégico do TCU, para os próximos exercícios, em discussão no âmbito desta Corte.

Também não poderíamos deixar de mencionar uma característica do quadro pessoal da Sefip que poderá comprometer a efetividade da atuação dessa unidade técnica no que se refere à instrução de mérito de atos de concessão.

Trata-se da elevada idade média dos servidores que ali labutam. Apenas a título de exemplo, vale citar que da atual lotação de 42 AUFC e 12 TFC, totalizando 54 servidores, 9 deles já poderiam se aposentar na data atual. Desses, 7 devem se aposentar nos primeiros meses de 2011. Até o final de 2012, esse valor passa para 22 servidores em condições de se aposentarem. Tais números revelam a real necessidade em se reforçar a lotação de servidores na Sefip.

Assim, em essência, dadas as causas anteriormente apontadas, pensamos que outras medidas daquelas sugeridas pela Conjur poderiam ser implementadas para a melhoria da celeridade com a qual os atos de concessão são apreciados. São elas:

a) No que se refere aos órgãos gestores de pessoal e de controle interno: avaliação sistemática, por parte do TCU, dos prazos de alimentação do sistema Sisac e, conforme o caso, propor aplicação de multa por descumprimento de normativo; incremento da capacitação dos usuários do sistema Sisac e implementação de melhorias no referido sistema;

b) No que se refere à Sefip: implementação de melhorias no sistema Sisac que garantam maior confiabilidade das informações ali lançadas; ampliação do pessoal efetivo da unidade."

48. Por aí se vê que há muita coisa por fazer visando à celeridade da apreciação dos atos de pessoal por parte do TCU, mas não se pode deixar de realçar as várias medidas já implementadas nesse sentido e com muita competência, conforme se deduz do seguinte relato da Sefip:

"A questão principal objeto do presente processo, qual seja, necessidade de promoção do contraditório e da ampla defesa de beneficiários/interessados em atos de pessoal com longo tempo de vigência ou de entrada neste TCU, já vinha sendo motivo de atenção especial por parte da Presidência desta Casa, assim como pela Secretaria-geral de Controle Externo (Segecex) e da própria Sefip, vez que, desde o ano de 2006, já havia ciência de que o STF poderia caminhar no rumo aqui apontado pela Conjur.

Diante desse desafio, já no início do ano de 2009, por orientação do Exmo. Presidente do TCU e do Sr. Secretário-Geral de Controle Externo, a Sefip estabeleceu meta interna de instrução de atos de pessoal antigos, sem, contudo, interferir no resultado da unidade técnica para fins de avaliação de desempenho.

Em 2010, tal meta da Sefip passou a interferir na apuração do resultado da unidade. O estabelecimento dessa meta tinha por objetivo conferir a prioridade necessária para a instrução de mérito desses atos antigos.

Em razão dessas metas acordadas, a equipe de auditores da Sefip foi orientada a atuar, com a máxima prioridade, na instrução desses atos antigos (antigos de vigência e antigos de TCU). Contudo, essa medida não seria suficiente para o enfrentamento adequado do desafio que se apresentava para a Sefip. Percebeu-se a necessidade em investir na informatização, de forma mais ampla, nos procedimentos de análise e instrução de mérito desses atos de pessoal.

Desse modo, considerando o avanço em informática enfrentado pela Administração Pública Federal, em especial, no que se refere à existência de sistemas que pudessem subsidiar o trabalho desta Sefip, a exemplo dos sistemas Siape, Rais e CNIS, foram desenvolvidas diversas rotinas eletrônicas de análise e instrução desses atos de pessoal, por servidores da própria Sefip, rotinas essas devidamente validadas pela equipe da Sefip assim como, algumas delas, pela equipe de assessores de concessões do MP-TCU.

Essas novas rotinas de análise e instrução eletrônica de atos de pessoal, além de acessar a base de dados do sistema Sisac, também se utiliza de informações atualizadas dos sistemas Siape, Rais e CNIS, permitindo que, mesmo para atos com datas de vigência e de entrada no TCU antigas, sejam utilizadas e avaliadas informações mais recentes dispostas nesses sistemas da Administração Pública Federal, tudo de forma automatizada.

Com essa iniciativa, adotada desde março de 2009, exercício em que grande parte dessas rotinas foram desenvolvidas e testadas, foi possível, no período de janeiro a agosto de 2010, a instrução de mais de 13.000 atos com vigência antiga, aí incluídos atos de aposentadoria, reforma, pensão civil, pensão militar e admissões.

Dessa forma, nesse mesmo período, o estoque de atos com data de vigência antiga, na Sefip, foi reduzido de 43.785 para 31.924 atos, com uma produção de 30.460 atos antigos instruídos no mérito.

Também de forma inovadora, no mês de agosto de 2010, foram analisados e instruídos de forma eletrônica os primeiros 97 atos de aposentadoria com proposta de mérito pela ilegalidade, muitos deles com quase quatro anos de vigência.

Vale dizer que essas rotinas eletrônicas desenvolvidas passam a constituir o conjunto de críticas eletrônicas adotadas no âmbito do TCU e serão aplicadas, doravante, a todos os atos de pessoal que adentrarem ao TCU.

Por oportuno, impende mencionar que, ainda no ano de 2010, o estoque total de atos da Sefip, pendentes de instrução de mérito, foi reduzido de 74.025 em janeiro de 2010 para 58.692 atos em agosto deste ano, com uma produção total de mais de 82.000 atos instruídos, frente uma meta de 65.000 atos até agosto de 2010.

Mantido esse ritmo de produção, ao final de 2010, teremos por volta de 115.000 atos instruídos, sendo que destes, 40.000 serão relativos a atos com data de vigência antiga.

No que se refere ao perfil do estoque de atos na Sefip, dos mais de 57.000 atos em estoque, quase 47.000 entraram no TCU a partir de 2008, ou seja, 80% dos atos em estoque na Sefip possuem menos de 3 anos de idade, sendo, contudo, diversos deles, com vigência antiga.

Desses 57.000 atos em estoque, pouco mais de 8.000 deles entraram no TCU até 31/12/2006. A título de exemplo, dos mais de 66.000 atos que entraram no TCU até agosto de 2010, aproximadamente, 18.000 já estavam com a data de vigência igual ou superior a cinco anos. É dizer que quase 30% dos atos que dão entrada no TCU, por ano, já chegam com o prazo de vigência igual ou superior a cinco anos.

Todas essas informações gerenciais, acerca do desempenho da Sefip, encontram-se detalhadas no anexo à presente instrução sob a forma de planilhas.

Diversas outras ações vem sendo adotadas pela Sefip para o incremento da produção e da produtividade, em especial, no que se refere a atos antigos. As principais são:

a) elaboração e utilização de instruções-padrão acerca das irregularidades mais recorrentes quando da análise de atos de pessoal;

b) acompanhamento sistemático e periódico dos principais indicadores de desempenho da Sefip;

c) realização de reuniões periódicas com toda a equipe Sefip, para alinhamento de entendimentos acerca de questões relacionadas ao registro de atos de pessoal;

d) adoção do teletrabalho, com estabelecimento de meta de, no mínimo, 20% superior à meta pactuada para aqueles que não cumprem o teletrabalho;

e) realização de diligência eletrônica automática;

f) proposição de alteração de normativos internos do TCU que permitam, de forma excepcional, a imediata atuação da Corte de Contas em casos em que forem identificadas patentes irregularidades em atos de pessoal, independentemente de prévio parecer do Controle Interno.

Por fim, vale destacar que o TCU tem, em alguns processos que tratam de atos de pessoal, determinado a audiência de gestores públicos para que estes se manifestem quanto à excessiva demora em encaminhar atos de concessão, em desrespeito ao disposto na IN TCU nº 55. Entendemos que tais iniciativas têm estimulado os gestores a observarem, com maior atenção, os prazos estabelecidos na referida IN.

Como prova dessa constatação, podemos verificar que o índice de atos de concessão que entram no TCU com prazo de vigência superior a cinco anos teve, até o mês de agosto de 2010, uma redução média de quase sete pontos percentuais, conforme se verifica da tabela adiante, reduzindo de um patamar anual médio de 45,4% para 38,5%."

Quantidade de atos que entraram no TCU (totalizados pelo tempo decorrido entre a data da vigência e a data da entrada)								
Atos de concessão								
AnoTCU	0 a 1 ano	1 a 2 anos	2 a 3 anos	3 a 4 anos	4 a 5 anos	5 ou mais anos	Total	5 ou mais anos (%)
2005	2.876	4.515	4.076	2.700	1.982	11.543	27.692	41,7%
2006	3.446	2.835	3.468	3.064	2.657	14.397	29.867	48,2%
2007	4.865	3.547	2.804	2.485	2.261	15.418	31.380	49,1%
2008	5.733	3.770	3.268	2.348	2.476	16.084	33.679	47,8%
2009	6.883	5.444	3.861	3.898	3.602	19.606	43.294	45,3%
2010	6.105	3.946	2.278	2.136	1.739	10.153	26.357	38,5%
Totais	29.908	24.057	19.755	16.631	14.717	87.201	192.269	45,4%

49. À vista do que foi exposto pela unidade especializada, estou acompanhando, no essencial, a proposta por ela formulada para a superação das causas que atualmente comprometem a celeridade do registro dos atos submetidos ao TCU, lembrando que já estão em fase de conclusão, para posterior deliberação do Tribunal, os estudos a cargo de grupo de trabalho constituído por força dos Acórdãos nºs 2.790/2010-Plenário e 3.384/2010-Plenário, objetivando tornar mais ágil não só a alimentação dos atos de pessoal no Sisac – incluindo aí o aperfeiçoamento desse sistema –, como também a instrução de mérito que compete à Sefip.

50. É claro que o foco das atenções do Tribunal terá de estar voltado para o cumprimento dos prazos de alimentação do Sisac, dado que, conforme revelado anteriormente, em torno de 40% dos atos já chegam aqui com tempo de vigência superior a cinco anos.

51. Por outro lado, com idêntico nível de cuidado, impõe-se dotar a Sefip de capacidade operacional compatível com as suas crescentes atribuições.

52. Afinal, estamos tratando de uma área cujas despesas anuais vêm crescendo significativamente no âmbito da União, saltando de R$ 38 bilhões em 1995 para R$ 200 bilhões em 2011, conforme se demonstra:

Ano	Total da despesa com pessoal nos três poderes da União (R$ bilhões)
1995	38
1996	41
1997	45
1998	48
1999	52
2000	58
2001	65
2002	75
2003	79
2004	89
2005	100
2006	115
2007	127
2008	144
2009	167
2010	183
2011(previsão)	200

53. Constitui, assim, o segundo maior compromisso orçamentário da administração federal. Seu valor somente é superado pelo custo do serviço da dívida pública. Outra agravante é a sua natureza de gasto continuado ou permanente.

54. Já tive a oportunidade de dizer neste colegiado – mas não é demais repetir – que o controle dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal de Contas da União constitui, inequivocamente, um dos temas mais complexos em nossa realidade, quer pela ótica financeira, quer pela perspectiva eminentemente jurídica.

55. No caso das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, temos a observar aspectos que requerem especial cuidado na definição do direito subjetivo ao benefício, bem assim do valor do provento respectivo, tais como o direito adquirido, a segurança jurídica, o princípio da boa-fé, a coisa julgada, além de intrincadas questões relacionadas ao direito intertemporal.

56. A admissão de pessoal encerra outros pontos da mais alta relevância, entre os quais se destacam o cumprimento da exigência constitucional do concurso para investidura em cargo ou emprego público e a observância do impedimento à acumulação destes, por força igualmente da Carta da República, importando realçar o vasto campo sujeito à fiscalização do TCU nessa parte (admissão de pessoal), posto que aí se insere também a administração indireta

57. Não é menos complexa a tarefa de fiscalizar a folha federal de pagamento como um todo, com destaque para as despesas com o pessoal ativo, lembrando que nessa seara estão incluídos os vultosos dispêndios das empresas estatais, com suas particularidades em matéria de pessoal.

58. Aliás, eu não poderia deixar de aproveitar a oportunidade para fazer um registro de louvor pelo excelente trabalho que a Sefip vem desenvolvendo no campo do controle preventivo, buscando corrigir tempestivamente procedimentos sujeitos à atuação do TCU e proporcionando, com isso, efetividade às ações fiscalizadoras que lhe incumbem.

59. Graças à sua competente estrutura de acompanhamento concomitante, observa-se que aquela unidade técnica vem agindo prontamente para impedir que as irregularidades constatadas tenham continuidade na esfera da administração federal.

60. Assim é que, diligentemente, em diversos trabalhos de fiscalização, tem suscitado a necessidade de providências urgentes para interromper práticas irregulares, proporcionando elevados benefícios em termos de economia aos cofres públicos, conforme demonstram os dados mais recentes reunidos no quadro seguinte:

ÚLTIMOS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO REALIZADOS PELA SEFIP			
TC	**IRREGULARIDADE**	**VRF - ANUAL**	**BENEFÍCIO ANUAL**
15.183/07-2	Manutenção de vantagens (adiantamento do PCCS)	NIHIL	291.336.922,37
07.607/08-1	Pagto de pensão acima do teto da CF	NIHIL	1.121.597,49
12.866/07-6	Pagto irregular de FC judicial e de parcelas ilegais, e conc. de pensão indevida	139.653.651,80	4.412.660,72
17.050/05-9	Acumulação ilegal de cargos (Dedic. Exclusiva)	76.838.900.000,00	12.052.183,28
12.864/07-1	Pagto irregular de FC judicial e de parcelas ilegais	51.310.769,64	779.367,13
02.780/04-1	Pagto indevido de pensões	12.173.900.000,00	47.491.520,57
22.296/07-6	Inclusão de grat. integral em apos. proporcional (Lei 10.698/2003-R$59,87)	NIHIL	15.752.554,09
12.955/07-8	Pagto irregular de FC judicial e de parcelas ilegais, e conc. de pensão indevida	53.809.279,55	3.876.506,54
12.956/07-5	Pagto irregular de FC judicial e de parcelas ilegais	132.904.590,00	1.061.842,34
11.124/09-0	Pagto irregular de FC judicial	17.204.312,06	8.151.497,38
12.954/07-0	Pagto irregular de FC judicial e de parcelas ilegais, e conc. de pensão indevida	55.726.920,08	2.191.385,95
17.144/07-3	Inclusão de grat. integral em apos. proporcional (GDATA-GDATEM-GDARA-GESS)	NIHIL	75.695.127,82
25.322/06-3	Acum. ilegal de cargos e pagto. sup. ao teto const.	607.019.344,10	517.966,15
12.951/07-9	Concessão de pensões indevidas e pagto de parcelas ilegais	39.660.691,98	1.064.918,14
12.953/07-3	Concessão de pensões indevidas e pagto de parcelas ilegais	211.311.307,09	2.100.171,93
01.205/08-8	Reaj. ilegal de quintos de FC, prog. ilegal na carreira, teto e outros	861.673.122,25	65.027.203,15
08.617/07-4	Pagto ilegal (diária de asilado)	20.896.893,29	687.507,73
07.606/08-4	Pagto de parcela indevida a servidor - extrajudicial	NIHIL	6.160.045,58
25.323/06-0	Acumulação ilegal de cargos	144.852.938,75	207.144,73
14.922/09-2	Acumulação ilegal de cargos	NIHIL	125.159.048,00
25.320/06-9	Acum. ilegal de cargos e pagto. sup. ao teto const.	536.930.212,39	1.089.477,35
11.205/09-0	Pagto irregular da URP de 26,05	360.038.925,22	52.716.515,63
11.826/09-2	Acum. ilegal de cargos e pagto. sup. ao teto const.	562.249.176,71	20.285.708,20
10.572/10-4	Pagto de parcelas remuneratórias indevidas e outros	2.761.277.710,90	517.632.084,23
19.100/09-4	Pagto de parcelas remuneratórias indevidas e outros	1.549.463.526,24	157.766.011,88
TOTAIS		**97.118.783.372,05**	**1.414.336.968,38**
AUDITORIAS REALIZADAS POR SOLICITAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ			
ÓRGÃOS	**IRREGULARIDADE**	**VRF**	**BENEFÍCIO**
TJ-AL	Regul. de pg. realiz. a título de dif. salariais s/fund. legal	753.324.100,56	70.164.267,28
TJ-MA	Verificar a legal. dos pag. dos magistrados e dos servidores	313.806.570,64	90.550.059,80
TJ-RS	Verificar a legalidade do pagto da URV	9.600.150.943,71	1.955.290.603,69
TOTAIS		**10.667.281.614,90**	**2.116.004.930,77**
Obs.: Os valores aqui considerados são referentes ao período total auditado.			

61. Entendo que o controle preventivo, pelas suas características, é a face mais produtiva e eficaz do sistema de controle das contas públicas. Atuando preferencialmente de forma oportuna, orientadora e educativa, em parceria com o órgão inspecionado, possibilita os devidos ajustes e correções em tempo hábil, contribuindo para o bom e regular emprego dos recursos do erário.

62. Não resta dúvida de que uma das formas de se ajustar o exercício do controle externo às novas tendências da administração pública, marcadas pela preocupação com a moralidade, com a cidadania e com a aplicação mais produtiva dos recursos do contribuinte, consiste no fortalecimento dessa vertente de fiscalização.

63. Ou seja, a adoção, pelo TCU, de procedimentos fiscalizatórios o mais próximo possível dos atos governamentais é uma das condições necessárias para que o controle externo responda adequadamente às demandas da sociedade, harmonizando-se, assim, com a atual visão administrativa do poder público.

64. No desempenho dos papéis de fiscal e juiz da gestão oficial, e de parceiro da administração, o Tribunal de Contas da União deve continuar envidando esforços para aumentar a fiscalização mediante ações controladoras concomitantes, a fim de melhorar os resultados de sua atuação.

65. Desse modo, há que se incorporar a ideia básica de que é necessário que o exercício da competência atribuída ao Tribunal sirva concretamente para prevenir, controlar e reprimir as condutas ilícitas daqueles que administram os recursos arrecadados da sociedade.

66. Nesse sentido, o TCU, por meio da Sefip, vem adotando nos últimos anos medidas de racionalização dos procedimentos de verificação de atos sujeitos a registro, calcadas, principalmente, na informatização da análise, no treinamento de recursos humanos e na alteração da sistemática de acesso às informações necessárias à apreciação e registro a cargo do Tribunal.

67. Da mesma forma, no campo da auditoria, já temos definidas as diversas trilhas de auditagem para o setor e os mais relevantes indicadores de controle de gastos com pessoal.

68. Isso, com vistas a auxiliar e monitorar as ações do Tribunal e propiciar a geração de informações e dados que subsidiem a avaliação da gestão de tais despesas dos órgãos e entidades federais.

69. Com a obtenção de acesso a algumas bases de dados governamentais (SIAPE, SIAFI, SISOBI, entre outras) e o uso de ferramentas voltadas para auditorias, como o ACL (Audit Command Language), o extrator de dados e o Data Warehouse do SIAPE, está sendo possível a identificação de irregularidades antes verificadas apenas isoladamente, em auditagens tradicionais e em processos de admissão ou concessão, e que atualmente podem ser detectadas e fiscalizadas em nível global, com resultados muito mais expressivos, em termos de controle dos gastos públicos, e com reflexos imediatos no combate à má gestão dos recursos governamentais.

70. Daí a importância de se continuar com o acompanhamento das grandes bases de dados do poder público federal, como vem fazendo a Sefip em relação às despesas de pessoal. E isso só é possível com o uso de ferramentas desenvolvidas especialmente para esse fim e que, como vimos, já estão sendo disponibilizadas para emprego em larga escala por nossos auditores.

71. Diante desse quadro, chego a pensar se não seria hora de a Segecex avaliar as condições de funcionamento da Sefip, de forma a verificar a compatibilidade da atual capacidade operacional daquela unidade técnica com os encargos que resultarão dos procedimentos ora sugeridos, determinando a continuidade dos estudos promovidos nos autos do TC-007.718/2005-6, por grupo de trabalho instituído pela OS/Sepres nº 4/2005, para posterior análise da Presidência.

III-(b)-adoção de medida esclarecedora junto aos interessados por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG

72. Por último, cabe discutir a proposta da Conjur, acolhida pela Sefip com pequeno ajuste de redação, no sentido de que seja determinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que oriente todos os gestores de pessoal "para que promovam a cientificação do servidor inativo/pensionista de que o ato de sua aposentadoria ou pensão é precário, sujeito à apreciação do TCU, cuja ciência deverá ser promovida no momento da publicação no DOU do ato concessório".

73. A justificativa que se vê no parecer da Conjur consiste no seguinte:

"Em diversas sessões do STF, em especial, a última em que foi discutido o MS 25.116, salientou-se a situação do interessado que desconhece a atuação da Corte de Contas, que pensa ser a sua aposentadoria ato perfeito e acabado. É salientada a violação da confiança que tem o administrado em relação à Administração, em função de sua boa-fé, a qual é presumida.

Para contornar tal dificuldade, poderia haver determinação ou recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG para que este implementasse rotina que viabilizasse a cientificação do servidor inativo e do pensionista de que esse ato de concessão é precário, pendente a apreciação pelo Tribunal de Contas.

Essa iniciativa eliminaria a alegação de boa-fé e acarretaria transparência ao processo de apreciação dos atos de concessão, vetor essencial a qualquer atuação administrativa."

74. Com todo o respeito pela ideia, não estou convencido de que tal medida eliminaria a alegação de boa-fé, posto que esse argumento tem a ver com a confiança que o administrado deposita na administração, e não com o desconhecimento da natureza do ato que é submetido à apreciação do TCU.

75. Como regra, o interessado sabe que o Tribunal pode recusar o registro do seu ato de admissão ou concessão, ante eventual ilegalidade, já que a existência desse controle, pela sua tradição, é bem difundida.

76. O que acontece é que o interessado jamais espera o desfecho desfavorável, pois sempre acredita que a administração procedeu de acordo com a lei, dada a confiança que ela transmite a todos.

77. Em outras palavras, ainda que cada servidor ou pensionista fosse oportunamente cientificado a respeito da precariedade do ato que lhe diz respeito, a sua boa-fé não perderia vigor por isso, podendo ser usada em defesa dos seus interesses a qualquer momento, principalmente perante o Poder Judiciário.

78. De qualquer modo, a sugestão da Conjur tem o mérito de permitir que o interessado/beneficiário seja **formalmente** orientado quanto à precariedade do ato que lhe beneficia, podendo a cientificação ocorrer na própria portaria de admissão ou de concessão, quando então restaria fixada a ideia de que a recusa de registro do ato pelo TCU não configura ofensa ao princípio da segurança jurídica, porquanto, anteriormente ao registro, não há ato jurídico perfeito e acabado capaz de gerar direito adquirido.

79. Vejo, todavia, que a determinação do Tribunal visando a isso teria melhor assentamento na Instrução Normativa-TCU nº 55/2007, que dispõe sobre o envio e a tramitação, no âmbito desta Casa, para fins de registro, de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

80. A uma, porque tal IN é a fonte primária dos comandos que impõem determinadas formalidades aos atos da espécie remetidos à Corte de Contas, com muito maior probabilidade de sucesso quanto ao seu cumprimento por parte das unidades jurisdicionadas do que se a determinação partisse do acórdão a ser proferido nestes autos, que tem como tema principal matéria distinta, além de ensejar divulgação mais direcionada, o que dificultaria a exigência de sua observância por todos os órgãos/entidades da administração federal.

81. A duas, porque na própria IN 55/2007 há a possibilidade de se incluir essa exigência como requisito cujo não atendimento seria identificado na crítica preliminar do Sisac, para efeito de rejeição do ato e restituição ao órgão competente, permitindo o controle necessário, conforme se nota com a seguinte leitura:

Instrução Normativa-TCU nº 55/2007

"Art. 2º A autoridade administrativa responsável por ato de admissão ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão submeterá ao Tribunal, para fins de registro, por intermédio do respectivo órgão de controle interno, na forma definida em manual de instrução e com base na tabela de fundamentos legais do Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), informações relativas aos seguintes atos:

(...)

Art. 4º As informações a que se referem os arts. 2º e 3º desta Instrução Normativa deverão ser apresentadas ao Tribunal em meio eletrônico ou magnético, por intermédio do Sisac.

(...)

§ 2º Os atos enviados por meio do Sisac ao Tribunal sofrerão uma crítica preliminar do Sistema, a partir de parâmetros previamente definidos, para identificação de inconsistências ou omissões no lançamento dos dados.

§ 3º Os atos rejeitados pela crítica preliminar serão considerados não enviados e serão restituídos, por meio do Sisac, ao órgão de controle interno a que se ache vinculado o órgão de pessoal responsável pelo cadastramento, para saneamento das falhas identificadas pelo Sistema e reenvio ao Tribunal.

(...)

Art. 6º A omissão de informações nos atos cadastrados no Sisac ou o lançamento incorreto dessas informações no Sistema poderão ensejar a aplicação da pena prevista no inciso II do art. 58 da Lei n.º 8.443/1992 aos responsáveis, sem prejuízo de outras que se revelarem pertinentes, de ordem administrativa, civil ou penal."

82. Evidentemente, a ideia antes lançada não exclui outras hipóteses para a normatização desse tema pelo TCU, ficando a critério da Presidência o encaminhamento que lhe parecer mais conveniente no momento oportuno.

83. Por outro lado, penso que o MPOG pode contribuir sim para o aperfeiçoamento que se pretende, mas numa atuação de outra ordem.

84. Refiro-me ao exercício da função orientadora e fiscalizadora a cargo da Secretaria de Recursos Humanos daquela Pasta, que poderia levar ao fiel cumprimento, pelos responsáveis, dos prazos de alimentação do Sisac, estabelecidos nos arts. 7º e 11 da Instrução Normativa-TCU nº 55/2007.

85. Digo isso por saber que a SRH/MPOG é o órgão central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo (SIPEC), desempenhando a competência normativa em matéria de pessoal civil. É também o órgão gestor do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), exercendo as atividades de auditoria de pessoal e de análise das informações constantes da base de dados do SIAPE.

IV–CONSIDERAÇÕES FINAIS DO RELATOR

86. Finalizando a análise da matéria objeto desta representação, devo dizer que não vejo a nova jurisprudência do STF como um obstáculo para o exercício do controle externo, mas sim como um impulso a mais para a celeridade que todos esperam nas ações a cargo do TCU, lembrando que a necessidade é a mãe das invenções.

87. Portanto, estou certo de que saberemos enfrentar o grande desafio que representa apreciar no tempo exigido todos os atos de admissão e de concessão que chegam ao Tribunal, pois onde há uma vontade há um caminho.

88. E o primeiro passo é, sem dúvida, evitar que cerca de 40% dos atos continuem chegando ao TCU somente após cinco anos de vigência. Indiscutivelmente, trata-se de um atraso inconcebível sob qualquer ponto de vista. Nada é capaz de justificá-lo.

89. Daí a necessidade urgente de um trabalho de conscientização junto às diversas unidades jurisdicionadas, o que poderá ser feito por intermédio dos órgãos de controle interno dos três poderes da União, deixando-se claro que, a continuar a danosa omissão, responderão por ela os agentes implicados, na forma da lei.

90. Por último, parece-me de bom alvitre que os entendimentos a serem firmados pelo Tribunal nesta oportunidade sejam noticiados ao Supremo Tribunal Federal, porquanto decorrentes de posicionamento de cuja sedimentação pela Excelsa Corte depende o disciplinamento da espécie em caráter definitivo nesta Casa, mediante a alteração da norma que atualmente regulamenta o exame, apreciação e registro dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pelo Tribunal de Contas da União (Resolução-TCU nº 206/2007).

Ante todo o exposto, renovando escusas por dissentir parcialmente da Sefip e da Conjur, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Preliminarmente, registro elogios à Conjur e à Sefip pelo esforço empreendido na instrução do TC-021.543/2010-0, que, como sabemos, implicará mudanças profundas na sistemática de apreciação dos processos de pessoal submetidos ao crivo desta Corte de Contas.

Da mesma forma, Sua Excelência, o ilustre Ministro Valmir Campelo, com o descortino que lhe é peculiar, enfrenta a questão sob ângulos variados, tendo em vista as inúmeras alterações procedimentais que deverão ser feitas pela Sefip a fim de se adequar à evolução do pensamento da Suprema Corte e à realidade de apreciação dos atos inicias de aposentadoria, reforma ou pensão no âmbito desta egrégia Corte de Contas.

Diante das ponderações lançadas pelo Relator, fundamentadas, em parte, pelas conclusões a que chegaram as unidades técnicas citadas, considero que a solução mais consentânea neste momento seja, de fato, acompanhar o novel entendimento do STF, no recente julgamento do **Mandado de Segurança (MS) 24.781/DF**.

Chamo atenção, apenas, para o fato de que a instauração de contraditório e a concessão de direito à ampla defesa aos interessados não afastam a possibilidade de este Tribunal aplicar, na linha dos Acórdãos nºs 2.417/2009 e 868/2010 do Plenário, em caráter excepcional, a depender das circunstâncias do caso concreto, o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança em favor do administrado, para evitar reversão à ativa e/ou redução de seus proventos/benefícios, cujo ato, mesmo ilegal, tenha sido publicado há longo interregno de tempo.

Anoto que essa preocupação permeou o debate entre os ministros do STF na apreciação do **MS 24.781/DF**, quando o Ministro Gilmar Mendes, provocado pelo Ministro Cezar Peluso, que defendia a tese da decadência – incidente sobre o prazo de cinco anos a contar do ingresso do ato no TCU –, ponderou[1]:

"*(...) Estamos dando a oportunidade para que o TCU, recebendo o contraditório, reconheça o princípio da segurança jurídica e encerre, resolva o problema. O que se trata, na verdade, é de resolver esse problema para o futuro. (...) Acredito que, de qualquer sorte, isto permite ao Tribunal de Contas fazer uma devida articulação institucional. Receber o contraditório e a ampla defesa e fazer um novo julgamento, porque (...) um dos princípios básicos do contraditório e da ampla defesa é dar a atenção devida àquilo que for articulado na defesa; do contrário, vira apenas um exercício formal.*"

Enfim, gostaria de ressaltar que partilho da preocupação externada pelo Ministro Decano, a respeito da informação, extraída do Sistema de Apreciação de Atos de Admissão e Concessões - Sisac, segundo a qual cerca de 40% dos atos chega ao Tribunal somente depois de cinco anos contados do início de sua vigência, o que poderá comprometer sobremaneira a eficácia da nova condução procedimental ora proposta, considerando o provável acúmulo de processos na Sefip.

Imprescindível, portanto, a implementação das medidas alvitradas pelo Relator visando à melhoria do Sisac e ao incremento de recursos humanos naquela unidade especializada, o que se mostra condizente com a crescente demanda a ser enfrentada pelo TCU em face da contínua elevação dos gastos com pessoal verificada ao longo dos últimos anos.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

AUGUSTO NARDES
Ministro

[1] Transcrição do áudio da sessão, disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo.htm#Termo inicial do prazo para registro de aposentadoria>

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Ao manifestar minha plena concordância com o Voto apresentado pelo Ministro Valmir Campelo, no presente processo, gostaria de fazer breves considerações sobre o trabalho submetido pelo eminente Relator à apreciação deste Plenário.

Primeiramente, deve ser destacada a importância de ser definida esta questão no âmbito desta Corte de Contas, ainda que não de forma definitiva, como frisou Sua Excelência, já que depende da consolidação da posição do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria.

Porém, com a acuidade que lhe é peculiar, o eminente Relator, com a colaboração das Unidades do Tribunal encarregadas do assunto e, também, dos demais gabinetes, elaborou um arranjo procedimental que permitirá a esta Corte de Contas decidir em harmonia com o posicionamento da Suprema Corte de Justiça, como é praxe nesta Instituição.

Vejo que o nobre Ministro se preocupou, não só em estabelecer regras e procedimentos que permitirão ao Tribunal deliberar na linha do que vem decidindo o STF, como também, criar as condições necessárias para que as Unidades envolvidas com o tema possam:

a) bem desempenhar as tarefas necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas no Acórdão ora submetido a este Plenário;

b) agilizar o exame dos atos em tramitação, de modo que eles não sejam atingidos pelo decurso do prazo de cinco anos sem apreciação; e

c) adotar medidas que permitam a apreciação pelo Tribunal dos novos atos antes de decorrido o prazo referido na alínea anterior.

Além disso, cuidou, igualmente, o decano desta Casa, de estabelecer medidas preventivas perante os órgãos jurisdicionados, no sentido de que os atos de admissão e de concessão sejam disponibilizados ao Tribunal tão logo expedidos no âmbito administrativo.

Com isso, certamente amenizará o problema hoje constatado em relação a essa matéria, que consiste na demora no encaminhamento desses atos a esta Corte de Contas.

Creio que de nada adiantaria este Tribunal adotar medidas tendentes a agilizar o exame e apreciação de tais atos, como resultará do cumprimento da deliberação submetida a este Plenário, se os gestores de pessoal e o Controle Interno demorarem no encaminhamento dos atos a esta Casa.

Dessa forma, congratulo-me com o eminente Relator Valmir Campelo pelo percuciente e detalhado voto ora apresentado, o que deve ser estendido, como dito antes, às Unidades do Tribunal que tiveram oportunidade de colaborar com o assunto.

Assim, acompanho o Relator.

TCU, Sala das Sessões, 16 de março de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Ministro-Relator

1. Processo nº TC- 021.543/2010-0.
2. Grupo II, classe de assunto VII – representação.
3. Interessadas: Consultoria Jurídica (Conjur) e Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).
7. Unidades técnicas: Consultoria Jurídica (Conjur) e Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Conjur, com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, tendente a justificar a necessidade de a Corte de Contas assegurar a oportunidade do uso do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte dos interessados, dado o transcurso de lapso temporal superior a cinco anos, quando da apreciação, para fins de registro, da legalidade de atos de pessoal, em face da recente alteração da jurisprudência do STF acerca da matéria, a partir das decisões nesse sentido adotadas pelo Colegiado Pleno da Excelsa Corte, nos autos do MS-25.116 e do MS-25.403, relatados pelo Ministro Ayres Britto, bem assim dos julgamentos monocráticos de mérito na mesma linha, conforme faculdade atribuída aos relatores pelo Regimento Interno da Corte Máxima de Justiça do País (art. 205), a exemplo dos proferidos nos autos do MS-25.343 e do MS-27.296, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, quando Sua Excelência, não obstante discordar dos Ministros que votaram a favor do juízo hoje prevalecente, adotou decisão monocrática com idêntico desfecho, em respeito ao princípio da colegialidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. reconhecer que o TCU, diante de constatação que possa levar à negativa de registro de ato de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, deve assegurar ao(s) interessado(s)/beneficiário(s) a oportunidade do uso das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sempre que transcorrido lapso temporal superior a cinco anos quando da apreciação, sem prejuízo do encaminhamento previsto no item 9.6 deste acórdão;

9.3. deixar assente que o prazo de cinco anos, ao término do qual deve ser instaurado o contraditório, é contado a partir da entrada do ato no TCU, observada a orientação contida no item 9.6 da presente deliberação;

9.4. esclarecer que o procedimento previsto no item 9.2 acima incide inclusive sobre os processos em curso;

9.5. determinar a utilização dos seguintes critérios por parte da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para fins de aplicação do procedimento ordenado no item 9.2 supra:

9.5.1. compete ao próprio titular da unidade técnica promover a oitiva do(s) interessado(s)/beneficiário(s), o que deve ocorrer imediatamente após a constatação da ilegalidade, salvo se não utilizada a faculdade prevista no § 1º do art. 157 do Regimento Interno pelo relator (delegação de competência), hipótese em que a este deve ser submetida a proposta de encaminhamento do processo;

9.5.2. os atos alcançados pela regra estabelecida no item 9.2 desta deliberação podem ser agrupados, na forma atualmente adotada pela Sefip para os atos de admissão e de concessão em geral, desde que atendidos os pressupostos para essa medida (situações semelhantes e ocorridas em órgão de origem comum), bem assim que o número de interessados não supere o razoável, permitindo que a defesa de cada um seja adequadamente examinada;

9.5.3. cabe à Sefip, uma vez detectada a ilegalidade do ato e não transcorrido o prazo quinquenal, promover a abertura imediata de processo e a sua tramitação preferencial, para apreciação do Tribunal antes de decorrido esse tempo;

9.6. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) e à Consultoria Jurídica (Conjur) que acompanhem o avanço dos debates e da jurisprudência no âmbito do STF sobre as questões objeto destes autos, submetendo à Presidência do Tribunal, tão logo consolidado o entendimento daquela Corte a respeito do tema, os estudos necessários à definição do assunto nesta Casa, inclusive, se for o caso, anteprojeto de norma que contemple a incorporação, na Resolução-TCU nº 206/2007, dos preceitos que se fizerem necessários à regulamentação definitiva da matéria, sem prejuízo das medidas cabíveis junto à Comissão de Jurisprudência, para que seja atualizada a redação da Súmula-TCU nº 256, afora as providências de normatização a que se referem os itens 72 a 82 do voto que fundamenta esta deliberação;

9.7. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que adote as seguintes providências, com a urgência requerida:

9.7.1. implemente procedimento de avaliação sistemática quanto ao cumprimento dos prazos de alimentação do sistema Sisac, previstos nos arts. 7º e 11 da Instrução Normativa-TCU nº 55/2007, representando ao Tribunal, para as medidas cabíveis, nos casos de atrasos recorrentes e mais significativos;

9.7.2. promova ações de capacitação e treinamento, via Instituto Serzedello Correa (ISC), tendentes a permitir a adequada utilização do Sisac por seus usuários, examinando a possibilidade de a Controladoria-Geral da União assumir parte dessa tarefa;

9.8. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie as condições de funcionamento da Sefip, à vista das razões expendidas nos itens 46 a 71 do voto condutor da presente deliberação, de forma a verificar a compatibilidade da atual capacidade operacional daquela unidade técnica com os encargos que resultarão dos procedimentos ora determinados, promovendo a continuidade dos estudos realizados nos autos do TC-007.718/2005-6, por grupo de trabalho instituído pela OS/Sepres nº 4/2005, e submetendo posteriormente a matéria à Presidência do TCU, para possível tomada de decisão;

9.9. cientificar o Presidente do Supremo Tribunal Federal e os demais Ministros da Excelsa Corte sobre os entendimentos firmados nos itens 9.2 e 9.3 deste acórdão e quanto à providência determinada no seu item 9.6, enviando àquelas autoridades cópia da documentação pertinente (relatório, voto e acórdão);

9.10. encaminhar cópia das mesmas peças (relatório, voto e acórdão) aos órgãos de controle interno dos três poderes da União, para conhecimento e divulgação aos responsáveis pelos setores competentes das diversas unidades jurisdicionadas, considerando o disposto no art. 7º, §3º, e no art.11, §4º, da Instrução Normativa-TCU nº 55/2007, sobre a possibilidade de aplicação, por parte do TCU, da multa prevista na Lei nº 8.443/1992, ante o descumprimento injustificado dos prazos estabelecidos nos referidos dispositivos regulamentares;

9.11. dar ciência, ainda, do relatório, voto e acórdão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, com vistas ao controle que lhes cabe da atuação administrativa e do cumprimento dos deveres funcionais, em face da inobservância, pelos responsáveis, dos prazos estipulados nos arts. 7º e 11 da aludida Instrução Normativa-TCU nº 55/2007;

9.12. enviar, finalmente, cópia dos mencionados documentos (relatório, voto e acórdão) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de cuja estrutura faz parte a Secretaria de Recursos Humanos, órgão central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo (SIPEC) e também gestor do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), para que esta exerça sua função orientadora e fiscalizadora perante as unidades integrantes dos referidos sistemas, objetivando igualmente o cumprimento, pelos responsáveis, dos prazos estabelecidos nos arts. 7º e 11 da citada Instrução Normativa-TCU nº 55/2007.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0587-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 007.608/2010-1
Natureza(s): Representação
Entidade: Armazém Avenida Ltda., CNPJ 11.513.751/0001-28
Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU
Advogado(s): não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO RESERVADA A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. FRAUDE À LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (fls. 44/51, volume principal), *in verbis*:

Trata-se de apartado do TC 027.230/2009-3, que cuidou de possíveis irregularidades praticadas por empresas que, supostamente, participaram de forma indevida de licitações públicas na condição de microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), contrariando a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte) e o Decreto nº 6.204/2007.

2. Naquela ocasião, verificou-se que, no período estudado (2007-2009), 56 empresas haviam vencido licitações na qualidade de ME ou EPP, mesmo tendo obtido, no ano anterior ao dos certames, faturamento superior aos limites estabelecidos pelo art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006, quais sejam, R$ 240.000,00 (para ME) e R$ 2.400.000,00 (para EPP).

3. Desse modo, esta Secretaria Adjunta, após avaliar a relação custo-benefício da atuação do Tribunal neste caso, propôs, visando à economia processual, a realização de oitiva de 26 das 56 empresas relacionadas (fls. 5/6), para que, no exercício do contraditório e da ampla defesa, apresentassem esclarecimentos quanto ao fato de terem vencido licitações destinadas exclusivamente à

participação de ME e EPP, sendo que seu faturamento bruto no ano anterior ao dos certames havia sido superior ao limite previsto na mencionada lei complementar (fl. 7). Além disso, propôs-se também a formação de apartados, com vistas a agilizar o trâmite processual.

4. As propostas foram acatadas pelo relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, consoante o despacho de fl. 1.

5. Ato contínuo, por meio do Ofício nº 19/2010-TCU/Adplan (fls. 19/20), datado de 24/2/2010, a Armazém Avenida Ltda. foi chamada aos presentes autos para se manifestar quanto às contratações especificadas no documento de fls. 21/23. Em resposta, a empresa encaminhou a esta Secretaria a manifestação de fls. 25/26, datada de 15/3/2010.

6. Em síntese, a Armazém Ltda. se restringiu a informar que, com base em informações extraídas apenas de seus livros contábeis, auferiu, nos exercícios de 2006 a 2009, faturamentos inferiores ao limite estipulado em lei para as EPP, a saber:

Exercício	***Faturamento***
2006	*1.691.152,06*
2007	*1.624.114,00*
2008	*2.017.324,60*
2009	*1.799.062,77*

7. Acrescentou que, por ser empresa de pequeno porte, "não dispõe de condições financeiras para recrutar seus recursos humanos de qualidade técnica apurada visto que profissionais de boa qualificação exigem salários elevados", mas, a despeito disso, "sempre procurou atender com zelo e respeito a todos em especial aos órgãos públicos". Sendo assim, informa não ser possível descartar totalmente a possibilidade de ter ocorrido algum equívoco na classificação e encaminhamento de documentação ao escritório que realiza a contabilidade da empresa, fato que está sendo apurado, para adoção de correções, se for o caso (fl. 25).

8. Finaliza lembrando que "na maioria dos certames em que é destinado a ME e EPP, são vencedoras diversas empresas, que nem sempre o valor licitado é empenhado e assim o valor da licitação necessariamente não é o valor faturado" (fl. 26).

9. Com a finalidade de ratificar as informações inicialmente apuradas no TC 027.230/2009-3, foram realizadas diligências junto aos órgãos públicos que promoveram as licitações em que a Armazém Avenida Ltda. sagrou-se vencedora, indagando se nos referidos certames havia previsão expressa de que apenas ME e/ou EPP poderiam deles participar.

10. Dos onze órgãos consultados, seis responderam às diligências, conforme os documentos acostados às fls. 11; 34; 39; 56; 82; e 108 do Anexo I. Desses seis, apenas o Centro de Formação de Tecnólogos da UFPB informou que, no procedimento licitatório por ele conduzido, ***não*** *havia previsão expressa de que o certame era destinado exclusivamente a ME ou EPP (fl. 56, Anexo I).*

ANÁLISE

11. Em primeiro lugar, convém esclarecer que a Lei Complementar nº 123/2006 estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente no que se refere:

"Art. 1º [...]

I – à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;

II – ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;

III – ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão."

12. O enquadramento como ME ou EPP depende, entre outros, do faturamento da empresa, como dispõe o art. 3º da lei complementar:

"Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 da

*Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, **desde que**:*

*I – no caso das microempresas, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a **R$ 240.000,00** (duzentos e quarenta mil reais);*

*II – no caso das empresas de pequeno porte, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a **R$ 240.000,00** (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a **R$ 2.400.000,00** (dois milhões e quatrocentos mil reais).*

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no caput deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos. (...)" (grifos nossos)

13. Assim, para se beneficiar das regras especiais estabelecidas pela Lei Complementar nº 123/2006, a empresa precisa estar enquadrada como ME ou EPP, ou seja, auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 240.000,00 ou R$ 2.400.000,00, respectivamente.

14. No caso de ultrapassar o limite de faturamento anual (R$ 2.400.000,00), a empresa deixa de ser EPP e não pode mais ser beneficiada pela legislação específica (LC nº 123/2006) no ano-calendário seguinte, conforme o disposto no § 9º do art. 3º da lei complementar:

"§ 9º A empresa de pequeno porte que, no ano-calendário, exceder o limite de receita bruta anual previsto no inciso II do caput deste artigo fica excluída, no ano-calendário seguinte, do regime diferenciado e favorecido previsto por esta Lei Complementar para todos os efeitos legais."

15. Cabe esclarecer que o mencionado enquadramento deve ser realizado pelas Juntas Comerciais "mediante arquivamento de declaração procedida pelo empresário ou sociedade em instrumento específico para essa finalidade", segundo estabelece o art. 1º da Instrução Normativa nº 103/2007, expedida pelo Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), que dispõe sobre o enquadramento, reenquadramento e desenquadramento de microempresa e empresa de pequeno porte, constantes da Lei Complementar nº 123/2006, como se segue:

"Art. 1º O enquadramento, reenquadramento e desenquadramento de microempresa e empresa de pequeno porte pelas Juntas Comerciais será efetuado, conforme o caso, mediante arquivamento de declaração procedida pelo empresário ou sociedade em instrumento específico para essa finalidade.

Parágrafo único. A declaração a que se refere este artigo conterá, obrigatoriamente:

I – Título da Declaração, conforme o caso:

a) DECLARAÇÃO DE ENQUADRAMENTO DE ME ou EPP;

b) DECLARAÇÃO DE REENQUADRAMENTO DE ME PARA EPP ou DE EPP PARA ME;

c) DECLARAÇÃO DE DESENQUADRAMENTO DE ME ou EPP;

II – Requerimento do empresário ou da sociedade, dirigido ao Presidente da Junta Comercial da Unidade da Federação a que se destina, requerendo o arquivamento da declaração, da qual constarão os dados e o teor da declaração em conformidade com as situações a seguir:

a) enquadramento:

1. nome empresarial, endereço, Número de Identificação do Registro de Empresas – NIRE, data de registro do ato constitutivo e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, quando enquadrada após a sua constituição;

*2. **declaração, sob as penas da lei, do empresário ou de todos os sócios de que o empresário ou a sociedade se enquadra na situação de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 2006**;*

b) reenquadramento:

1. nome empresarial, endereço, Número de Identificação do Registro de Empresas – NIRE, data de registro do ato constitutivo e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;

c) desenquadramento NIRE, data de registro do ato constitutivo e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;

2. ***a declaração, sob as penas da lei, do empresário ou de todos os sócios de que o empresário ou a sociedade se reenquadra na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 2006****;*

c) desenquadramento

1. nome empresarial, endereço, Número de Identificação do Registro de Empresas – NIRE, data de registro do ato constitutivo e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;

2. ***a declaração, sob as penas da lei, do empresário ou de todos os sócios de que o empresário ou a sociedade se desenquadra da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 2006****." (grifos nossos)*

16. Dessa forma, o enquadramento como ME ou EPP depende de solicitação da própria empresa, junto ao presidente da respectiva Junta Comercial do estado da federação onde se localiza, requerendo o arquivamento da "Declaração de Enquadramento de ME ou EPP", conforme o inciso II do parágrafo único do art. 1º da citada IN-DNRC nº 103/2007. Do mesmo modo, cabe à empresa solicitar o desenquadramento da situação de microempresa ou empresa de pequeno porte, de acordo com a alínea c.2 do inciso II do parágrafo único do art. 1º da mencionada IN.

17. Observe-se que, no requerimento apresentado à Junta Comercial, o empresário deve declarar expressamente que a empresa se enquadra na situação de ME ou de EPP, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 2006 (alínea a.2 do inciso II do parágrafo único do art. 1º da IN). Assim, deduz-se que é responsabilidade do próprio estabelecimento comercial o enquadramento na situação de ME ou EPP, já que se trata de um ato declaratório.

18. Sobre a questão da responsabilidade relativa à declaração, efetuada pela própria empresa, de sua situação de ME ou EPP, vale destacar o excerto do artigo "A microempresa e a empresa de pequeno porte nas licitações. Questões polêmicas envolvendo a Lei Complementar nº 123/2006 e o Decreto nº 6.204/2007" [2], transcrito a seguir:

"Quanto ao critério forma, o referido artigo 11, Decreto nº 6.204/07, em seu caput, disciplina que deve ser exigido das empresas „a declaração, sob as penas da lei, de que cumprem os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, estando aptas a usufruir o tratamento favorecido estabelecido nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar.

Analisando esta temática, argumenta Marçal Justen Filho que: „Em princípio, o ônus da prova do preenchimento do benefício dos requisitos para fruição do benefício é do interessado. Aquele que pretende valer-se das preferências contempladas na LC nº 123/06 deverá comprovar a titularidade dos requisitos necessários. Já o ônus dos fatos modificativos, impeditivos ou extintivos do direito do terceiro fruir os referidos benefícios recairá sobre quem arguir a existência de tais fatos.

Adotamos o posicionamento no sentido de que esta forma de comprovação da qualificação da licitante como ME ou EPP, instrumentalizada numa simples declaração, não a exime de responder por qualquer conduta que implique em falsidade da declaração (artigo 299, CP), conluio ou qualquer prática danosa à competitividade no certame (artigo 7º, Lei nº 10.520/02)."

19. Nesse contexto, caberia à Armazém Avenida Ltda., após o término do exercício de 2007, dirigir-se à competente Junta Comercial para declarar seu desenquadramento da condição de EPP, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006 e da IN-DNRC nº 103/2007. Isso porque naquele exercício, conforme devidamente demonstrado no levantamento que motivou a Representação que deu origem ao presente processo, a referida Empresa extrapolou o faturamento de R$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) que permitiria ser mantido seu enquadramento como EPP.

20. A propósito, está reproduzido no quadro anexo (fls. 31/43v., volume principal) o resultado daquele levantamento, em que se constata que, somente em Ordens Bancárias oriundas de órgãos públicos federais, a referida Empresa recebeu, no ano de 2007, R$ 2.725.926,72 (dois milhões, setecentos e vinte e cinco mil, novecentos e vinte e seis reais e setenta e dois centavos).

---

[2] Autor: Leonardo Ayres Santiago. Disponível em: http://www.valeriacordeiro.pro.br/artigos/leonardosantiago/meepp_licitacoes.pdf

21. Contudo, a Interessada, além de omitir-se do dever de atualizar sua condição, de forma a atender ao disposto no § 9º do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006, mediante o pedido de desenquadramento da situação de EPP previsto na alínea c.2 do inciso II do parágrafo único do art. 1º da IN-DNRC nº 103/2007, no ano de 2008, sagrou-se vencedora de licitações restritas à participação de ME e EPP, conforme restou demonstrado nas respostas às diligências efetuadas neste processo.

22. Em seus esclarecimentos, a Armazém Ltda. admite a possibilidade de haver extrapolado o mencionado limite de faturamento no ano de 2007, afirmando, apenas, que teria agido de boa-fé (fls. 25/26).

23. A alegação, no entanto, não é suficiente para afastar a irregularidade da participação da empresa nos certames promovidos com indicação de "Tratamento Diferenciado: Tipo I - Participação Exclusiva de ME/EPP" (cf. art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006).

CONCLUSÃO

24. A Lei Complementar nº 123/2006 foi criada com o intuito de estabelecer regras de tratamento diferenciado e favorecer às micro e pequenas empresas, em atendimento ao disposto nos arts. 170, inciso IX, e 179 da Constituição da República de 1988, a fim de fomentar seu desenvolvimento econômico.

25. Nesse sentido, o Capítulo V – Do acesso aos mercados – da lei complementar introduziu inovações no ordenamento jurídico, conferindo determinados privilégios às ME e EPP para participar de licitações, criando condições favoráveis à obtenção de contratações administrativas, como se pode depreender da leitura do seu art. 47:

"Art. 47 Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente."

26. Assim, para viabilizar o tratamento diferenciado e simplificado para as ME e EPP a que se refere o art. 47 da Lei, o art. 48 estabelece o seguinte:

"Art. 48 Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível."

27. Sobre a aplicação desse dispositivo legal, este Tribunal manifestou recentemente sua preocupação, por meio do Acórdão nº 1231/2008 – Plenário, como se segue:

"4.1. É certo que a concretização dos privilégios previstos na Lei deverá ser cercada de cuidados por parte do gestor público. No trecho transcrito abaixo, Jonas Lima narra os problemas ocorridos nos Estados Unidos. Embora tais situações estejam previstas no Estatuto brasileiro, a cautela da Administração Pública far-se-á sempre essencial para evitar situações antijurídicas e injustas.

(...) a utilização de pequenas empresas „de fachada" para que as grandes pudessem se beneficiar das regras favoráveis às pequenas, isso por meio de compra de cotas de capital dentro das pequenas, do desmembramento de uma empresa maior, da inclusão de sócios comuns, ou da subcontratação irregular. O resultado disso foi que no período compreendido entre os anos de 2000 a 2005 mais de U$ 100.000.000 (cem bilhões de dólares) foram desviados das cotas que eram reservadas às verdadeiras pequenas empresas e, de forma oculta, foram parar em grandes companhias, entre outros, de setores de informática, internet, aviação e petróleo. E quando os escândalos apareceram, investigações foram iniciadas e a „Small Business Administration - SBA", foi obrigada excluir da base de dados de pequenas

empresas mais de 600 (seiscentos) cadastros irregulares. (...) Embora existam projetos legislativos tramitando, na prática, apenas se tem aumentado o cuidado com a certificação e a re-certificação anual das empresas.

4.2. Também os Tribunais de Contas deverão estar atentos para possíveis fraudes, atuando junto aos seus jurisdicionados, preferencialmente de maneira preventiva, orientando-os quanto às melhores práticas a serem adotadas para evitar que o espírito da Lei seja subvertido pelo usufruto das benesses por parte de grandes empresas. No entanto, tais ponderações são insuficientes para constituir óbice à aplicação da Lei."

28. No caso em tela, constatou-se, com base nas pesquisas realizadas nos sistemas informatizados da Administração Pública (Siafi, Siasg, ComprasNet), que a empresa Armazém Avenida Ltda., apesar de ter faturamento bruto superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar nº 123/2006 (R$ 2.400.000,00), venceu licitações na qualidade de EPP, tendo, portanto, se beneficiado indevidamente dessa condição, desvirtuando, com isso, o espírito da citada lei.

*29. Tal fato é fundamentado na apuração feita com base no somatório de Ordens Bancárias (OBs) recebidas pela empresa no ano anterior ao das licitações em que se sagrou vencedora (**R$ 2.725.926,72**, em 2007, fls. 31/43v., Principal). Observe-se que, no ano de 2008, a Armazém Ltda. recebeu em Notas de Empenho (NE), relativas às licitações vencidas, um total de R$ 417.460,70, conforme demonstrado no quadro à fl. 14.*

30. Essa constatação indica fraude à licitação, conforme previsão do art. 90 da Lei nº 8.666/93:

"Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa."

31. Assim, considerando a preocupação manifestada por esta Corte de Contas no sentido de que os objetivos do Estatuto possam estar sendo maculados por possíveis fraudes e levando em conta que o responsável não apresentou alegações no sentido de infirmar os fatos expostos anteriormente, propõe-se, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/93, a declaração de inidoneidade da mencionada empresa para participar, por até 5 anos, de licitações na Administração Pública Federal.

Lei nº 8.443/92

"Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal."

Lei nº 8.666/93

"Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

[...]

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados."

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) declarar, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92 e no inciso IV do art. 87, c/c o inciso III do art. 88 da Lei nº 8.666/93, a inidoneidade da empresa ***Armazém Avenida Ltda.*** *(CNPJ 11.513.751/0001-28) para licitar e contratar com a Administração Pública, por período de até cinco anos, por ter vencido licitações destinadas exclusivamente à participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sendo que seu faturamento bruto no ano anterior ao dos certames era superior ao limite previsto no art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006 (item 20 desta instrução);*

II) com fundamento nos arts. 33 e 34 da Resolução-TCU nº 191/2006, apensar definitivamente o presente processo à representação que lhe deu origem (TC 027.230/2009-3);

III) encaminhar cópia do relatório e voto do acórdão que vier a ser proferido à empresa Armazém Avenida Ltda. (CNPJ 11.513.751/0001-28);

IV) encaminhar cópia destes autos, bem como do relatório e voto do acórdão que vier a ser proferido, ao Ministério Público Federal, à Secretaria da Receita Federal do Brasil/MF e à Secretaria de Direito Econômico/MJ.

É o relatório.

VOTO

Os autos consistem em apartado do TC 027.230/2009-3, tendente a apurar possíveis irregularidades praticadas por firmas que, alegadamente, participaram de forma indevida de licitações públicas, na condição de microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), sem possuir os requisitos legais necessários para tal caracterização.

A entidade foi regularmente notificada e manifestou-se nos autos informando que, com base em informações extraídas de seus livros contábeis, auferiu, nos exercícios de 2006 a 2009, faturamentos inferiores ao limite estipulado em lei para as EPP.

Entretanto, pelas informações disponíveis no processo, comprovou-se que o faturamento bruto da empresa Armazém Avenida Ltda. era superior ao limite estabelecido para o enquadramento como pequena empresa; que a empresa não solicitou a alteração de seu enquadramento e, por fim, que participou de procedimento licitatório exclusivo para micro e pequenas empresas, vencendo certames e beneficiando-se de sua própria omissão.

Ao não declarar a mudança de enquadramento legal, a entidade descumpriu o art. 3º, § 9º, da Lei Complementar nº 123/2006, o art. 11 do Decreto nº 6.204/2007 e o art. 1º da Instrução Normativa do Departamento Nacional de Registro do Comércio nº 103/2007. Essa omissão possibilita à empresa benefícios indevidos específicos de ME ou EPP. Enquanto a empresa não firmar a "Declaração de Desenquadramento", a Junta Comercial expedirá, sempre que solicitada, a "Certidão Simplificada", a qual viabilizará sua participação em licitações públicas exclusivas para ME ou EPP.

Em relação à sanção de declaração de inidoneidade da empresa para participar de licitação na Administração Pública Federal, considero adequado fixá-la em seis meses, ante as circunstâncias do caso concreto.

Casos semelhantes já foram julgados pelo Tribunal, na mesma linha deste voto, entre os quais cito os acórdãos 1028/2010-P, 1972/2010-P, 2578/2010-P, 2846/2010-P e 3228/2010-P.

Diante dessas considerações, acolho a manifestação da unidade técnica transcrita no relatório e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 588/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.608/2010-1.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Órgão/Entidade: Armazém Avenida Ltda., CNPJ 11.513.751/0001-28.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento (Adplan).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de irregularidades praticadas por empresa que indevidamente participou de licitações públicas na condição de microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP), contrariando a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte) e o Decreto nº 6.204/2007,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92, no art. 88, inciso III, da Lei nº 8.666/93 e art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;

9.2. declarar a empresa Armazém Avenida Ltda., CNPJ 11.513.751/0001-28, inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, por seis meses;

9.3. remeter cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam:

9.3.1. à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para as providências necessárias à atualização do registro da empresa Armazém Avenida Ltda., CNPJ 11.513.751/0001-28, no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf);

9.3.2. ao Ministério Público Federal, à Secretaria da Receita Federal do Brasil/MF e à Secretaria de Direito Econômico/MJ, para as ações nas respectivas áreas de competência;

9.4. com fundamento nos arts. 33 e 34 da Resolução-TCU nº 191/2006, apensar definitivamente o presente processo ao TC-027.230/2009-3.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0588-08/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 027.116/2008-0
Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria)
Órgão: Município de Aquiraz - CE
Interessada: Isabel Maria Magalhães Freitas (142.995.183-49)
Advogado(s): Leonardo Wandemberg L. Batista, OAB/CE 20623; Wilson da Silva Vicentino, OAB/CE 12844

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. RELATÓRIO DE AUDITORIA. APLICAÇÃO DE RECURSOS ORIGINÁRIOS DO FNDE. MULTA E DETERMINAÇÕES. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Recursos (fls. 12/6, anexo 3):

"Trata-se de pedido de reexame interposto por Isabel Maria Magalhães Freitas, ex-Secretária de Educação do Município de Aquiraz/CE, contra o Acórdão 1982/2010-TCU-Plenário (fls. 282-283, vol. 1), proferido quando da apreciação de relatório de auditoria de conformidade sobre a aplicação de recursos transferidos ao município pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

A deliberação recorrida efetuou determinações à prefeitura municipal, a serem observadas na gestão de recursos federais, e aplicou à recorrente e à então prefeita, Sra. Ritelza Cabral Demétrio, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 3.000,00.

HISTÓRICO

O processo em exame cuida de auditoria realizada pela Secex/CE no âmbito de fiscalização de orientação centralizada coordenada pela 6ª Secex. Os achados restringiram-se à execução do programa de transporte escolar e do Convênio 573114 (n. original 820212), que teve por objeto a execução de ações educativas complementares.

Ao apreciar a matéria, o Tribunal rejeitou as razões de justificativa e aplicou multa às responsáveis em função das irregularidades descritas nos itens 9.5.1 e 9.5.2 do acórdão recorrido, quais sejam:

movimentação irregular dos recursos do Convênio 573114 [em conta corrente diversa da conta específica do ajuste]; e

ausência de providências quanto à subcontratação não autorizada dos serviços de transporte escolar contratados com a empresa Gertaxi, bem como quanto às más condições dos veículos de transporte vinculados ao referido ajuste.

ADMISSIBILIDADE

Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 8/9, anexo 3), ratificado pelo Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues (fl. 11, anexo 3), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.5 e 9.7 do acórdão recorrido, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

Do exame preliminar destaca-se que embora interposto como "recurso de reconsideração", o pleito deve ser conhecido como "pedido de reexame", aplicável ao caso, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

No recurso não foram apresentados fatos novos. Pretende-se, na essência, que o conteúdo do processo "seja apreciado sob novas perspectivas" (fl. 2, anexo 3), esperando-se que o Tribunal venha a reconhecer "a plena regularidade na aplicação dos recursos de ordem federal ordenados pela Sra. Isabel Maria Magalhães Freitas quando do seu período de gestão" (fl. 5, anexo 3).

I. Transporte Escolar.

Argumentos:

Na execução de contrato que tinha por objeto os serviços de transporte escolar houve a subcontratação dos serviços, não admitida no edital e no contrato decorrente, bem como se observou fragilidade na fiscalização do ajuste, evidenciada pela ausência de providências quanto às condições inadequadas dos veículos utilizados.

Sobre os fatos, a recorrente alega (fls. 3-4, anexo 3) que:

a) o contrato administrativo é pessoal por natureza; no entanto, a subcontratação é possibilitada pelo art. 72 da Lei 8.666/1993, até o limite admitido em cada caso pela Administração. Apesar de não ter sido prevista no edital ou no contrato, a subcontratação, no caso em exame, não resultou em prejuízo ao poder público municipal, "pois todos os serviços foram devidamente atestados de acordo com o previsto no edital";

b) quanto à fiscalização, a Secretaria de Educação expediu o Ofício 551/2008, requerendo providências da empresa contratada, bem como emitiu Termo de Advertência, exigindo "a substituição dos veículos que porventura não estivessem em condições de atender plenamente ao objeto pactuado";

c) sobre as condições dos veículos, a ausência da faixa horizontal na cor amarela, com a inscrição "escolar", constitui falha de natureza formal, "que não tem o condão de comprometer a regularidade dos serviços prestados", uma vez garantidos os aspectos mais importantes, "tais como a plena e eficiente execução dos serviços e, obviamente, a segurança e integridade física dos alunos transportados";

d) relativamente ao tempo de uso, os veículos encontravam-se "em bom estado de conservação", permitindo que os serviços fossem prestados "dentro de padrões rígidos de segurança e conforto para os usuários, atingindo, ao final, todos os objetivos pactuados".

Análise:

Para prestar os serviços de transporte escolar, o município realizou a Concorrência 001/2004, sagrando-se vencedora a empresa Organização G. Neves Ltda. Não obstante, a prestação dos serviços foi transferida a terceiros, mediante subcontratação não prevista no edital da licitação nem no contrato decorrente, com afronta ao art. 78, VI, da Lei 8.666/1993.

Ademais, os veículos utilizados apresentavam condições inadequadas. A recorrente afirma que atendiam plenamente ao objeto pactuado, estando garantida a segurança dos alunos, destacando apenas a ausência da faixa identificadora dos veículos. A equipe de auditoria, no entanto, verificou que os automóveis dispunham de número insuficiente de cintos de segurança e alguns, com mais de oito anos de uso, estavam bastante danificados, contrariando previsão do edital da Concorrência 001/2004 e o disposto no art. 136, da Lei 9.503/1997 - Código de Trânsito Brasileiro (§§ 17-19 do voto condutor da deliberação recorrida, fl. 280, vol. 1).

As fotografias de fls. 34-41, v.p., corroboram as constatações da auditoria, não infirmadas no presente recurso.

Sobre a fiscalização do ajuste, pesa contra a recorrente o fato de a secretaria municipal de educação ter adotado as medidas que anunciou (comunicar as inconformidades à contratada e exigir a substituição dos veículos em condições insatisfatórias) somente após as requisições da equipe de auditoria, e já ao fim da vigência do ajuste (fls. 25 e 154-155, v.p.), evidenciando-se a fragilidade no acompanhamento apontada na deliberação recorrida.

II. Gestão dos Recursos do Convênio 573114

Argumentos:

Conforme constatado na auditoria, parte dos recursos do convênio foram sacadas da conta vinculada ao ajuste e transferidas para a conta do fundo municipal de educação (item 3.5, fl. 17, v.p., e item II.2, fl. 262, vol. 1).

A recorrente alega (fls. 2-3, anexo 3) que:

a) os recursos do convênio (R$ 33.021,34) foram creditados na conta específica do programa. No entanto, "por uma atecnia do setor responsável", os pagamentos dos meses de fevereiro, março e abril foram feitos com cheques sacados da conta do Fundo Municipal de Educação;

b) em maio o equívoco foi constatado, procedendo-se à transferência de recursos, no montante de R$ 6.170,70, da conta do convênio para a conta do FME e, a partir daí, a situação foi regularizada.

Análise:

Não passou despercebida ao Tribunal a baixa materialidade dos recursos transferidos. Todavia, o Relator ponderou que, apesar disso, "a gestão dos recursos de convênios federais na forma como se detectou no presente trabalho, impede que se estabeleça com clareza o nexo entre os valores repassados e os registros na contra específica do ajuste" (§ 22, fl. 280, vol. 1).

Ademais, observa-se que tanto nas razões de justificativa quanto no atual recurso a responsável justifica apenas parte das transferências realizadas. Mais uma vez não foram dadas explicações sobre a parcela de R$ 12.064,15, igualmente questionada no curso da auditoria (§§ 39 e ss., fls. 264-265-vol.1) e apontada, no voto condutor do acórdão (§ 21), como não esclarecida pelos gestores.

Por fim, destaca-se que a sanção pecuniária aplicada pelo Tribunal não resultou apenas da forma irregular de movimentação dos recursos do convênio, tratada neste tópico, e sim do conjunto das falhas observadas na auditoria, incluindo-se a ocorrência relativa ao transporte escolar, examinada antes.

A sanção aplicada não foi desproporcional aos fatos descritos no processo, não havendo, pois, motivação bastante para a reforma do julgado.

CONCLUSÃO

A recorrente não obteve êxito em ilidir os fundamentos do acórdão recorrido, no tocante à sua responsabilidade, caracterizada nos itens 9.5.1 e 9.5.2 do acórdão recorrido pelos seguintes fatos:

a) movimentação dos recursos do Convênio 573114 em conta corrente diversa da conta vinculada ao ajuste; e

b) ausência de providências tempestivas quanto à subcontratação não autorizada dos serviços de transporte escolar, bem como em relação às más condições dos veículos utilizados.

Assim sendo, impõe-se seja negado provimento ao pedido de reexame, mantendo-se a deliberação recorrida em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer, como pedido de reexame, do "recurso de reconsideração" interposto por Isabel Maria Magalhães Freitas contra o Acórdão 1982/2010-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se em seus exatos termos a deliberação recorrida;

b) dar ciência da decisão à recorrente e aos demais interessados."

É o relatório.

VOTO

Conheço do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1982/2010 - TCU - Plenário, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 48 da Lei 8.443/1992 e 286 do Regimento Interno.

Ao apreciar relatório de auditoria de conformidade sobre a aplicação de recursos transferidos ao Município de Aquiraz/CE, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, o Tribunal aplicou à recorrente Isabel Maria Magalhães Freitas e à então prefeita Ritelza Cabral Demétrio a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 3.000,00.

Registrou-se movimentação irregular dos recursos do Convênio 573114 (movimentação em conta corrente diversa da conta específica) e ausência de providência quanto à subcontratação não autorizada

dos serviços de transporte escolar contratados com a empresa Gertaxi, bem como quanto às más condições dos veículos de transporte vinculados ao referido ajuste.

A recorrente afirma ter adotado providências com vistas à regularizar a prestação de serviço de transporte escolar, tanto sob o aspecto da subcontratação quanto em relação às condições de manutenção dos veículos. A subcontratação estaria prevista na Lei 8666/1993 e as demais questões seriam falhas de natureza formal, que não comprometeriam a segurança e integridade física dos alunos transportados.

A irregular movimentação dos recursos do convênio teria sido motivada por erro que já estaria regularizado.

A comunicação de providências corretivas não induz necessariamente à reforma do julgado recorrido. As medidas anunciadas confirmam a ocorrência das falhas apontadas no relatório de auditoria e é pacífica a jurisprudência de que a subcontratação deve estar prevista no edital de licitação autorizada no contrato.

A irregular gestão de recursos repassados pelo FNDE ao Município de Aquiraz/CE, verificada em auditoria, motivou a apenação da recorrente e a argumentação apresentada no recurso não é bastante para modificar o julgamento. Os argumentos já haviam sido apresentados como razões de justificativa e rejeitados por não serem suficientes para afastar as irregularidades registradas na auditoria.

Por esse motivo, nego provimento ao recurso e mantenho íntegro o Acórdão 1982/2010 - TCU - Plenário.

Ante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público e voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 589/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.116/2008-0.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: Isabel Maria Magalhães Freitas (142.995.183-49).
3.2. Responsáveis: Isabel Maria Magalhães Freitas (142.995.183-49); Liana Rangel Borges (461.340.853-91); Maria Iêda Dantas (241.373.403-15); Maria de Fátima Carvalho Pontes (358.442.993-53); Nazário Gomes Neto (845.054.603-63); Paulo Sérgio de Queiroz Rodrigues (546.225.303-68); Ritelza Cabral Demétrio (107.931.943-34); Tarciana Vasconcelos Carvalho (626.844.773-53).
4. Órgão: Município de Aquiraz - CE.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secex-CE e Serur.
8. Advogado constituído nos autos: Leonardo Wandemberg L. Batista, OAB/CE 20623; Wilson da Silva Vicentino, OAB/CE 12844.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1982/2010 - TCU - Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 286 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência à interessada.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0589-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 012.095/2005-8 [Apenso: TC 014.980/2005-3]
Natureza: Pedido de Reexame.
Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A. e Banco Popular do Brasil S.A.
Recorrentes: Banco do Brasil S.A.; Roberto Bocorny Messias (343.047.891-04); Fabrício Gonçalves Costa (491.889.761-49) e Carlos Alberto Reis Figueiredo (433.567.457-00).
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Advogados constituídos nos autos: Acélio Jacob Roehrs (OAB/RJ 114.104), Agnaldo Garcia Campos (OAB/SP 130.036), Alberto Lemos Giani (OAB/DF 10.801), Alexandre Pocai Pereira (OAB/SC 8.652), Amir Vieira Sobrinho (OAB/GO 15.235), Ana Carolina Reis Magalhães (OAB/DF 17.700), Ana Diva Teles Ramos Ehrich (OAB/CE 4.149), Ângelo Altoé Neto (OAB/BA 7.410), Ângelo Aurélio Gonçalves Pariz (OAB/SP 74.864), Antônio Carlos Seabra (OAB/MG 49.635), Antônio Fernando Monteiro Garcia (OAB/SC 12.943), Antônio Jonas Madruga (OAB/SC 12.195), Antônio Mendes Pinheiro (OAB/CE 7.226), Antônio Pedro da Silva Machado (OAB/DF 1.739-A), Augusto César Machado (OAB/DF 12.836), Cláudio Roberto Marinho Campos Filho (OAB/PE 24.476), Edino Cézar Franzio de Souza (OAB/SP 113.937), Eneida de Vargas e Bernardes (OAB/SP 135.811-B), Érika Cristina Frageti Santoro (OAB/SP 128.776), Flávio Márcio Firpe Paraíso (OAB/DF 4.866), Gilberto Eifler Moraes (OAB/RS 13.637), Helvécio Rosa da Costa (OAB/DF 12.679), Herbert Leite Duarte (OAB/DF 14.949), Hortência Maria de Medeiros e Silva (OAB/DF 3.744), Irineu Batista (OAB/GO 5.222), Jefferson Luís Mathias Thomé (OAB/DF 20.666), Jorge Luiz Correia (OAB/PE 10.059), Leonardo Gauland de Magalhães Bortoluzzi (OAB/DF 18.056), Luciene Cristina Bascheira Sakuma (OAB/SP

155.829), Luiz Antônio Borges Teixeira (OAB/DF 18.452), Luiz Carlos Kader (OAB/RS 46.088), Luiz de França Pinheiro Torres (OAB/DF 8.523), Luzimar de Souza (OAB/GO 7.680), Magda Montenegro (OAB/DF 8.055), Marcelo Vicente de Alkmim Pimenta (OAB/MG 62.949), Marco Aurélio Aguiar Barreto (OAB/BA 8.755), Mário Eduardo Barbéris (OAB/GO 18.359-A), Mauro Borges Loch (OAB/RS 29.214), Mayris Fernandez Rosa (OAB/DF 5.451), Nelson Buganza Júnior (OAB/SP 128.870), Nivaldo Pellizzer Júnior (OAB/RS 17.904), Orival Grahl (OAB/SC 6.266), Pedro Afonso Bezerra de Oliveira (OAB/DF 5.098), Sérgio Henrique Peixoto Machado (OAB/PE 20.876), Sólon Mendes da Silva (OAB/RS 32.356), Vítor Augusto Ribeiro Coelho (OAB/DF 3.364), Wilderson Botto (OAB/MG 66.037) e Zacarias Carvalho Silva (OAB/MG 44.701).

SUMÁRIO: PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO DA PEÇA INTERPOSTA PELO BANCO DO BRASIL S.A. NÃO CONHECIMENTO DAS DEMAIS. AUDITORIA DE CONFORMIDADE NA ÁREA DE PUBLICIDADE, PROPAGANDA E PATROCÍNIOS DA ESTATAL. INSURGÊNCIA CONTRA DETERMINAÇÕES EXARADAS PELO TRIBUNAL. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 12.232, DE 29/4/2010, E DO ACÓRDÃO Nº 3.233/2010-PLENÁRIO. INCOMPATIBILIDADES COM A NORMA LEGAL EM VIGOR. PROVIMENTO PARCIAL. INSUBSISTÊNCIA DAS DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS RECORRENTES.

Declaram-se insubsistentes determinações exaradas pelo Tribunal cujos comandos estejam incompatíveis com o vigente ordenamento jurídico, ante a superveniência de lei que tenha dado novos contornos à matéria versada nos autos.

RELATÓRIO

Examinam-se os pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 2.070/2007-TCU-Plenário – ao qual foi dada nova redação pelo Acórdão nº 235/2009-TCU-Plenário – pelo Banco do Brasil S.A. (anexo 7) e pelos Srs. Roberto Bocorny Messias (anexo 8), Fabrício Gonçalves Costa (anexo 9) e Carlos Alberto Reis Figueiredo (anexo 10).

2. A Secretaria de Recursos (Serur) aprovou a instrução de mérito acostada às fls. 59/68 (anexo 7), a seguir reproduzida, com alguns ajustes de forma:

"*(...)*

HISTÓRICO

2. Quando do julgamento ***a quo****, o Tribunal acatou parcialmente as razões de justificativa dos recorrentes, imputando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, do RI/TCU, em razão das seguintes irregularidades verificadas na execução dos contratos de publicidade:*

a) ausência de aprovação prévia dos custos e das ações publicitárias pela SECOM, em desacordo com o Decreto nº 4.799, de 04/08/2003, e com a IN nº 5 da Subsecretaria de Comunicação Institucional, de 14/04/1995;

b) autorização de pagamento de serviços, mediante aprovação de Estimativa de Custo, sem a comprovação pelo Banco de que foram devidamente executados, em afronta aos artigos 67, 73 e 76 da Lei de Licitações e Contratos;

c) autorização de pagamento, mediante aprovação de Estimativa de Custo, mesmo na ausência de propostas de preços para a aquisição de produtos, em afronta às cláusulas 2.7.4.1 e 2.7.4.2 dos contratos de publicidade.

3. Por meio do Acórdão 235/2009-TCU-Plenário, o qual apreciou os embargos declaratórios opostos pelos Srs. Francícero Carneiro Vieira de Araújo, João Daniel da Silva, Kadiê Rodrigues de Medeiros e Rodrigo Nunes Gurgel contra o acórdão original, esta Corte considerou que continuavam pertinentes todas as determinações corretivas dirigidas ao Banco do Brasil S.A. No entanto, o Tribunal entendeu que a responsabilização dos funcionários não era devida, na medida em que os mesmos não agiram com dolo ou culpa, mas sim de acordo com os procedimentos operacionais adotados pela

Diretoria de Marketing – DIMAC do Banco do Brasil, tendo sido, então, dada a seguinte redação ao Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário:

'9.1. acatar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Carlos Alberto Reis Figueiredo, Fabrício Gonçalves Costa, Francícero Carneiro Vieira de Araújo, João Daniel da Silva, José Humberto Valentino Vieira, Kadiê Rodrigues de Medeiros, Luciano de Fries, Rodrigo Nunes Gurgel e Roberto Bocorny Messias;

9.2. determinar ao Banco do Brasil S/A., com fulcro no artigo 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16/07/1992:

9.2.1. que faça constar dos processos da área de publicidade e propaganda cópia impressa de todas as autorizações de serviços emitidas pela Diretoria de Marketing e Comunicação - DIMAC, via correio eletrônico, às agências de publicidade;

9.2.2. que crie procedimentos internos consistentes e confiáveis para a aferição da compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados pelo mercado e principalmente para a certificação da confiabilidade e autenticidade das cotações apresentadas pelas agências de publicidade e aprovadas pelo Banco;

9.2.3. que crie normativo interno que exija o registro da data junto à assinatura do funcionário nos documentos autorizadores dos pagamentos dos produtos e serviços contratados;

9.2.4. que crie rotinas de controle sobre a formalização dos processos da área de publicidade, propaganda e demais áreas de competência da DIMAC, de forma a garantir o cumprimento dos normativos internos;

9.2.5. que se abstenha de autorizar pagamento com base em atestes e comprovações de recebimento efetuadas pela agência de propaganda e o faça por meios próprios;

9.2.6. que faça constar de todos os processos da DIMAC os documentos comprobatórios dos atos e fatos que permearam a contratação de serviços de publicidade, propaganda e patrocínios;

9.2.7. que reestruture os procedimentos internos da DIMAC de forma que as propostas das ações publicitárias sejam submetidas à aprovação prévia da SECOM, na forma da legislação em vigor;

9.2.8. que discrimine e justifique detalhadamente os preços contratados, quando da contratação de fornecedores exclusivos ou quando não for possível a cotação de preços;

9.2.9. que evite a antecipação de pagamento aos fornecedores e nos casos em que essa antecipação seja imprescindível justifique adequadamente os motivos que fundamentaram a decisão;

9.2.10. que faça constar dos processos, sempre que houver contratação de algum produto exclusivo, justificativa detalhada do motivo/necessidade dessa contratação;

9.2.11. que faça constar em todos os processos da área de publicidade, propaganda e demais áreas de competência da DIMAC todas as autorizações emitidas pela Secom e previstas no art. 8º do Decreto nº 4.799/2003, as quais deverão ser formais, conforme art. 9º, § 2º, da IN nº 02 da Presidência da República - Secretaria Geral, de 20/02/2006;

9.2.12. que os procedimentos licitatórios da área de publicidade e propaganda resultem na adjudicação de cada item ou conta publicitária a um único licitante, com o fito de garantir o princípio da impessoalidade na contratação dos serviços, conforme rezam o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, em consonância com o subitem 9.1.3.5 do Acórdão nº 2062/2006 - TCU - Plenário;

9.3. determinar ao Banco Popular do Brasil S.A., com fulcro no artigo 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16/07/1992, que emita a conformidade sobre o conteúdo das peças publicitárias, quanto aos aspectos técnicos, somente diante de amostras, leiautes, provas, pilotos, fotolitos que comprovem efetivamente os aspectos técnicos dos produtos/serviços contratados;

9.4. comunicar à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União o conteúdo do subitem 7.1 do Relatório de Auditoria (fl. 3413 - Vol. 16) referente à Informação Ouvidoria nº 02869/2005 constante do TC 014.980/2005-3 apensado ao presente processo;

9.5. dar ciência do teor desta deliberação aos interessados'.

4. Então, os presentes autos foram encaminhados a esta Secretaria de Recursos para que fossem analisados os recursos de reconsideração de que tratam os anexos 7, 8, 9 e 10 deste processo (subitem 9.3 do Acórdão 235/2009-TCU-Plenário), os quais se encontram especificados a seguir:

a) anexo 7: Banco do Brasil S.A.

b) anexo 8: Roberto Bocorny Messias.

c) anexo 9: Fabrício Gonçalves Costa.

d) anexo 10: Carlos Alberto Reis Figueiredo.

ADMISSIBILIDADE

5. Os exames preliminares de admissibilidade (fls. 57/58, an. 7; fls. 191/192, an. 8; fls. 198/199, an. 9; fls. 256/257, an. 10), ratificados pelo Exmo. Ministro-Relator AUGUSTO NARDES (fl. 259, an. 10), concluíram pelo conhecimento dos pedidos de reexame interpostos nos anexos 7, 8, 9 e 10, conferindo-se o correspondente efeito suspensivo.

6. Com a devida vênia, os exames preliminares de admissibilidade no que tange aos anexos 8, 9 e 10 precisam ser aperfeiçoados, pois, analisando-se o teor das peças recursais constantes dos referidos anexos (fls. 01/14, an. 8; fls. 01/14, an. 9; e fls. 01/23, an. 10), percebe-se claramente que a intenção dos recorrentes é afastar as multas que lhes foram imputadas respectivamente pelos subitens 9.6, 9.5 e 9.3 do Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário, em sua redação original.

7. Ocorre que, quando da apreciação dos embargos de declaração opostos contra o mencionado acórdão, esta Corte de Contas conferiu aos mencionados embargos efeitos infringentes e decidiu afastar a aplicação das aludidas multas, por entender que a responsabilização dos funcionários do Banco do Brasil S.A. era indevida (subitens 16 e 17 do Voto condutor do Acórdão 235/2009-TCU-Plenário). Tanto é assim que o subitem 9.1 do acórdão ***a quo****, em sua redação modificada, acatou as razões de justificativa dos agora recorrentes, pois os argumentos dos embargantes lhes aproveitavam.*

8. Por isso, em função da ausência de sucumbência por parte dos recorrentes, resta claramente caracterizada a manifesta perda do objeto dos recursos constantes dos anexos 8, 9 e 10, o que enseja a proposta de não conhecimento dos mesmos com fulcro no art. 278, §2°, do RI/TCU.

MÉRITO – RECURSO CONSTANTE DO ANEXO 7

Recorrente: Banco do Brasil S.A.

9. Neste ponto, cabe esclarecer como este Tribunal, após apreciar os embargos de declaração opostos contra o Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário, modificou a redação desse ***decisum*** *. No que se refere ao acatamento parcial ou total das razões de justificativa dos responsáveis, bem como às multas que foram aplicadas a alguns deles no julgamento* ***a quo****, percebe-se que os subitens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 da redação original do Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário foram todos substituídos tão somente pelo subitem 9.1 da nova redação que foi dada ao acórdão, caracterizando claramente a exclusão de todas as multas anteriormente cominadas aos responsáveis. Por outro lado, no que se refere às determinações feitas ao Banco do Brasil S.A. e ao Banco Popular do Brasil S.A., verifica-se que as mesmas foram mantidas em seus exatos termos, tendo sido apenas a numeração de cada determinação modificada de tal forma a ajustar-se à nova redação dada ao decisum recorrido (os subitens 9.10, 9.10.1, 9.10.2, 9.10.3, 9.10.4, 9.10.5, 9.10.6, 9.10.7, 9.10.8, 9.10.9, 9.10.10, 9.10.11, 9.10.12 e 9.11 da redação original do acórdão embargado foram renumerados respectivamente para 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10, 9.2.11, 9.2.12 e 9.3 na nova redação que foi dada àquele acórdão).*

10. Nesse sentido, o Banco do Brasil S.A., em sua peça recursal (anexo 7), ataca apenas os subitens 9.2.5 e 9.2.12 do Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário, em sua redação modificada, pedindo a reforma unicamente destas duas determinações. Doravante, para fins de ordem no que tange à análise dos argumentos recursais e de coerência na proposta de encaminhamento que será feita, a presente instrução fará referência apenas às novas redação e numeração dos subitens hostilizados do Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário.

Argumento

11. Depois de transcrever um trecho do Relatório do Relator ***a quo*** *(fls. 4308/4311, v. 22), o recorrente conclui que as medidas que lhe foram impostas são provenientes da suposta ausência de comprovação efetiva, por mecanismos idôneos (afora aqueles prestados diretamente pela agência de publicidade contratada), de forma a atestar e/ou justificar os pagamentos decorrentes das execuções dos serviços prestados por terceiros.*

12. Aduz que, em especial quanto os subitens 9.2.5 e 9.2.12 do acórdão guerreado, não há como prosperarem as determinações ali impostas, porquanto: (i) muito embora algumas determinações já sejam efetivamente cumpridas, é certo que outras são de impossível implementação, haja vista as peculiaridades do recorrente, enquanto sociedade de economia mista, que explora atividade econômica em regime concorrencial em igualdade de condições com seus concorrentes não adstritos à Lei de Licitações (art. 173 da CF/88); (ii) a divulgação publicitária, em última análise, trata-se de serviço fundamental de apoio à atividade comercial, cuja manutenção da imposição dos itens recorridos certamente importará em enormes dificuldades na divulgação de seus produtos, traduzindo-se em riscos econômicos e de imagem inaceitáveis à instituição financeira, o que afetaria sobremaneira a continuidade dos seus negócios. Finaliza indicando que busca demonstrar a inaplicabilidade ao recorrente dos itens anteriormente consignados, de forma a justificar a imperiosa necessidade de reexame do acórdão recorrido.

Análise

13. O recorrente manifesta discordar apenas dos subitens 9.2.5 e 9.2.12 do acórdão combatido, portanto concorda tacitamente com todas as demais determinações. A análise dos argumentos contrários aos dois subitens mencionados será feita a seguir.

Argumento

14. O recorrente argumenta já possuir uma equipe própria de controle de contrapartidas para verificar a conformidade dos serviços prestados, além de ter passado a exigir a apresentação, por empresas especializadas em fiscalização, da documentação relativa ao controle de inserções nos canais de mídia, atestando a veiculação. Aduz que eventuais falhas são compensadas ou deduzidas da fatura. Afirma que tal medida se deu que somente com a contratação de firmas especializadas e com credibilidade é possível fiscalizar, por exemplo, a inserção de determinada campanha veiculada nas diversas afiliadas das redes de televisão e rádio, espalhadas por todo o território nacional. Registra, ainda, que, nos contratos atuais firmados com as agências, o banco exige a apresentação de comprovantes emitidos por empresas fiscalizadoras especializadas, visando atestar a veiculação de suas campanhas.

15. No que se refere ao pagamento de serviços de mídia, o recorrente aduz que a agência de publicidade acompanha, junto aos veículos de comunicação, o cumprimento da veiculação publicitária que lhe fora incumbida, utilizando-se de instrumentos verificadores de veiculação ou audiência. Afirma que a comprovação da veiculação é realizada por meio de relatórios emitidos por empresas contratadas, e, na eventual impossibilidade, a comprovação se dá por meio de emissão de declaração do próprio veículo de comunicação. Afirma também que, nas contratações de produção de material para veiculação, a agência de publicidade apresenta ao recorrente declaração emitida pelos veículos, atestando o recebimento de peças produzidas, o que inegavelmente demonstra a produção do material que será veiculado. Aduz que, em ambos os casos, a agência de publicidade somente figura como intermediadora na recepção dos comprovantes dos serviços prestados, cujas comprovações efetivamente são atestadas por terceiros e não pela própria agência, como entendeu a unidade técnica, constituindo tal ato em prática usual de mercado.

16. O recorrente destaca que, no caso de produção de material para distribuição em agências do próprio banco, a comprovação se dá efetivamente pelas unidades administrativas do recorrente ao receber os materiais produzidos, cuja confirmação é imediatamente repassada à Divisão de Controle de Contrapartidas da Diretoria de Marketing, noticiando o recebimento do material e o consequente cumprimento da demanda. Finaliza o argumento afirmando que resta claramente demonstrada a

insubsistência da determinação imposta, haja vista que a conformidade ou contrapartida pelos serviços prestados é efetivamente atestada por empresas especializadas ou pelos próprios funcionários do banco.

Análise

17. Sem razão o recorrente. Não é razoável a alegação de que a própria agência de publicidade apresente relatórios elaborados por empresas especializadas em fiscalização que documentem o controle de inserções nos canais de mídia, atestando a veiculação. Isso deixaria a execução dos serviços e a comprovação da sua execução em mãos completamente alheias ao controle do Banco do Brasil, além de caracterizar evidente falha na segregação das funções. Se o recorrente alega que já há uma equipe própria de controle de contrapartidas para verificar a conformidade dos serviços prestados, seria razoável que esta equipe buscasse os meios de adquirir tais relatórios elaborados por empresas especializadas em fiscalização para que o banco não fique em posição de refém da agência de publicidade. Isso seria uma forma eficaz de que o recorrente efetuasse tal controle 'por meios próprios,' como lhe foi determinado pelo subitem 9.2.5 do decisum recorrido. Por outro lado, declarações dos próprios veículos de comunicação tampouco podem ser consideradas instrumentos idôneos para atestar a comprovação da veiculação de material publicitário ou o recebimento de peças publicitárias produzidas.

18. Também cabe ressaltar que muito embora o recorrente alegue que 'a agência de publicidade somente figura como intermediadora na recepção dos comprovantes dos serviços prestados, cujas comprovações efetivamente são atestadas por terceiros e não pela própria agência,' a relação contratual ou comercial dos tais 'terceiros' realiza-se diretamente com a agência de publicidade e não com o banco, o que coloca em risco a impessoalidade necessária à execução de tais atestações. O único caso em que assiste razão ao recorrente é no que se refere à produção de material para distribuição em agências do próprio banco, onde pessoal próprio atesta o recebimento do material.

19. Pelo exposto, não merece prosperar o argumento do recorrente.

Argumento

20. O recorrente argumenta que, quanto à determinação de que os procedimentos licitatórios resultem na adjudicação de item ou conta publicitária a um único licitante, essa forma de contratação, ainda que possível, demonstrou não ser vantajosa, uma vez que não se estabelece disputa interna entre as agências para a execução dos trabalhos. O recorrente menciona que o Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário esclareceu que a adjudicação do mesmo objeto a mais de uma agência, estabelecendo percentuais mínimos e máximos para cada uma delas, não encontra respaldo nem na Lei 8.666/1993, nem na IN nº 7, de 13.11.1995 da SECOM. Alega que tal determinação atinge diretamente os contratos do recorrente, que preveem tal possibilidade. Esclarece que o planejamento das ações de publicidade do recorrente é balizado nos documentos de estratégia corporativa da instituição, nos quais as ações de publicidade teriam de ser loteadas por produtos/serviços ou por públicos de interesse. Aduz que, nesse escopo, a gestão dos contratos seria 'engessada,' sem condições de flexibilidade para a execução das diretrizes nos documentos estratégicos da empresa.

21. Argumenta que, se o banco necessitar divulgar o mesmo produto para vários públicos ou de vários produtos para um público específico, ficaria em dificuldade para cumprir os contratos. O recorrente registra que a adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência é um avanço possível e salutar, ao propiciar a escolha de mais de uma proposta como vencedora da licitação, em atenção ao princípio da eficiência da execução dos contratos. Por outro lado, aduz que o princípio da objetividade permite à Administração avaliar se um único vencedor é a melhor opção para executar adequadamente os serviços, ou se a contratação de dois ou mais vencedores é o mais vantajoso.

Análise

22. O argumento de que cumprir a determinação constante do subitem 9.2.12 do acórdão recorrido levaria a não se estabelecer uma disputa interna entre as agências para a execução dos trabalhos deve ser rejeitado de imediato, tendo em vista que a disputa entre as agências que desejam a conta publicitária do recorrente deve necessariamente ocorrer no certame licitatório e não após o mesmo. Essa é precisamente a finalidade precípua da licitação, ou seja, escolher a melhor proposta, a qual poderia

ser avaliada pela escolha da melhor técnica. Por outro lado, tampouco se pode buscar uma forma mais vantajosa de contratação ao arrepio da Lei 8.666/1993, pois este Tribunal entende que o Banco do Brasil S.A., sendo uma sociedade de economia mista, está sujeito aos ditames do mencionado diploma legal e das normas infralegais que regulam a matéria. Por mais que o recorrente seja uma empresa que atua em um ambiente concorrencial, disputando o mesmo mercado com os bancos privados, por se tratar de empresa controlada pela União, está a mesma sujeita ao marco legal e jurídico que rege a Administração Pública, ao qual não se pode furtar sob o argumento de que precisa de flexibilidade na sua gestão estratégica.

23. Nesse sentido, observa-se que a Lei 8.666/1993 não prevê a escolha de vários interessados que possam celebrar contrato com a Administração Pública. Se essa fosse a intenção do legislador, o certame só precisaria cuidar da habilitação técnica dos concorrentes, delegando ao gestor público a livre escolha entre os qualificados. É importante relembrar que o gestor público tem uma importante condição limitante da sua atuação, pois o mesmo só pode fazer aquilo que está expressamente previsto em lei.

24. No caso em tela, a regra é que, para cada item, só se realize a adjudicação a um interessado. Assim, vários concorrentes podem ser sagrados vencedores, desde que, para cada item, só exista um deles a contratar com a Administração. Em havendo problema quando da assinatura do contrato, o legislador autorizou a chamada dos licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para firmar termo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro colocado. Ocorrendo dificuldade do contratado em realizar a campanha pretendida, resta configurado motivo suficiente para a rescisão do contrato e chamamento do segundo colocado. Portanto, a incapacidade da agência publicitária em conseguir realizar o trabalho pode decorrer de equívoco na contratação por falta de planejamento ou de um edital inadequado. Ademais, a efetividade de uma campanha publicitária só é mensurável após a veiculação desta. O real julgamento é feito pelo público-alvo da campanha e não pelo contratante, que pode aprovar uma peça publicitária esteticamente bem elaborada, mas imprópria para a sua finalidade.

25. Pelas análises apresentadas, a conclusão é que não cabe a reforma do subitem 9.2.12 do acórdão recorrido.

<u>Argumento</u>

26. O recorrente alega que constitui mérito administrativo, dentro do juízo de oportunidade e conveniência da instituição contratante, a escolha de mais de uma proposta como vencedora, ao permitir a obtenção da melhor qualidade com o menor preço, o que preserva os princípios da licitação. Assim, aduz que a escolha está no âmbito da discricionariedade da Administração, já que todos os licitantes habilitados estão aptos a contratar em conformidade com o art. 64, §2º, da Lei de Licitações.

<u>Análise</u>

27. Equivocado o raciocínio do recorrente. O gestor público não tem poder discricionário para atuar contra os dispositivos legais que vinculam sua atuação, tal como analisado por meio dos subitens 23 a 24 da presente instrução. Por outro lado, cabe ressaltar que o recorrente faz uma leitura equivocada do art. 64, §2º, da Lei de Licitações, pois o mesmo disciplina o procedimento já descrito no subitem 24 da presente instrução, não podendo ser tomado como base para a lógica de que 'todos os licitantes habilitados estão aptos a contratar' em forma simultânea. Para que não caiba a menor dúvida, o aludido dispositivo é transcrito a seguir ***(verbis)****:*

'Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei.

(...)

§ 2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei.'

28. Pelo exposto, não merece acolhida o argumento do recorrente.

Argumento

29. O recorrente invoca o Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário e afirma que, em seu Relatório, o Tribunal reconheceu que 'a justificativa relacionada com ganho de qualidade dos serviços pela contratação de três, em vez de uma agência, pode ter procedência.' Alega que tal fato realça a procedência e o acerto das medidas e posicionamento adotados pelo recorrente, sendo necessária e imperiosa a revisão do subitem guerreado.

Análise

30. Uma vez mais o recorrente demonstra uma leitura deficiente dos subsídios utilizados em sua defesa. Consultando-se a íntegra do mencionado acórdão na base de dados de jurisprudência desta Corte, pode-se verificar que o trecho citado entre aspas pelo recorrente, isto é, 'a justificativa relacionada com ganho de qualidade dos serviços pela contratação de três, em vez de uma agência, pode ter procedência' simplesmente não faz parte nem do Voto condutor, nem do Relatório daquele ***decisum****. Por isso, não merece prosperar o argumento do recorrente.*

Argumento

31. O recorrente argumenta que a inconstitucionalidade da decisão recorrida afigura-se latente, uma vez que, ao determinar a adoção de medidas contra legen, feriu frontalmente o princípio da legalidade, insculpido no art. 5º, inciso II, da CF/88. O recorrente argumenta que as medidas que lhe foram impostas com o fito de aperfeiçoar a sistemática de contratação dos serviços de publicidade e propaganda não merecem guarida, haja vista que, por mais que se entendam necessárias a justificar sua eventual execução, jamais poderão estar contrapostas, dentre outros, aos princípios da legalidade (considerando que sua atividade é influenciada diretamente pela concorrência e pelas necessidades de mercado) e da isonomia (pois tais determinações não afetam as demais instituições financeiras).

32. Finalmente, recorrente argumenta que a medida solicitada se coaduna com o direito constitucional que o mesmo tem de disputar o mercado em igualdade de condições com seus concorrentes não adstritos à Lei de Licitações (art. 173 da CF/88). Afirma que a divulgação publicitária, em última análise, trata-se de um serviço fundamental de apoio à atividade comercial, cujo sobrestamento imporia riscos econômicos e de imagem inaceitáveis ao recorrente. Por último, perde a exclusão dos subitens 9.2.5 e 9.2.12 do Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário.

Análise

33. Sem razão novamente o recorrente, pois, como já analisado por meio dos subitens 23 a 24 da presente instrução, o gestor público tem que atuar dentro dos limites estabelecidos pelos dispositivos legais que o vinculam. No caso em tela, o gestor está invariavelmente obrigado a adjudicar cada item ou conta publicitária a um único licitante. Por outro lado, o recorrente também se equivoca ao buscar tratamento isonômico em relação a entidades de natureza jurídica privada. Cabe aqui recordar que, se a empresa privada pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a empresa pública e a sociedade de economia mista somente podem atuar em conformidade com aquilo que a lei determina, não podendo o princípio da legalidade ser obviado pela invocação dos princípios da isonomia, da eficiência ou da discricionariedade.

34. Como evidenciado, os argumentos apresentados em sede recursal não foram suficientes para justificar a reforma do acórdão hostilizado. Portanto, o pedido de reexame interposto pelo Banco do Brasil S.A. deve ser conhecido, para no mérito, não ser provido.

MÉRITO – RECURSOS CONSTANTES DOS ANEXOS 8, 9 E 10

Recorrentes: Roberto Bocorny Messias, Fabrício Gonçalves Costa e Carlos Alberto Reis Figueiredo

35. Conforme restou demonstrado por meio dos subitens 5 a 8 da presente instrução, o Acórdão 235/2009-TCU-Plenário, em sede de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário, claramente afastou a aplicação da multa aos três recorrentes mencionados. Por isso, como ficou caracterizada a ausência de sucumbência por parte dos mesmos, resta prejudicada a análise do mérito dos recursos constantes dos anexos 8, 9 e 10, em função da manifesta perda de objeto, o que

enseja a proposta de não conhecimento dos três pedidos de reexame com fulcro no art. 278, § 2°, do RI/TCU. Contudo, com a finalidade de dar ao Relator ad quem todos os elementos necessários ao perfeito julgamento dos mencionados recursos, serão sintetizados, a seguir, os principais argumentos esgrimidos pelos Sres. Roberto Bocorny Messias, Fabrício Gonçalves Costa e Carlos Alberto Reis Figueiredo.

Síntese dos principais argumentos dos três recursos

36. O Banco do Brasil normatiza os procedimentos que os funcionários e gestores devem adotar em cada área de atuação através do Livro de Instruções Codificadas - LIC. Por outro lado, a área de marketing, publicidade e propaganda é imprescindível no que se refere à disputa entre os bancos comerciais. Apesar de se tratar de sociedade de economia mista, o Banco do Brasil disputa o mercado com os bancos privados, e o planejamento das suas ações de publicidade baseia-se nos documentos de estratégia corporativa da instituição.

37. Os processos de licitação questionados foram gerados devido à necessidade de uma estratégia mais agressiva de atuação em publicidade e propaganda, procedimentos esses até então inéditos na forma de execução e agilidade.

38. O Banco Popular do Brasil S.A., de iniciativa governamental, tinha que ser implementado nacionalmente em curto espaço de tempo. Portanto, como os prazos tinham que ser cumpridos, não havia como adequar o LIC tempestivamente frente às imediatas necessidades de mercado e governamentais. Se assim ocorresse, a gestão dos contratos de publicidade seria 'engessada,' sem condições de flexibilidade para a execução das diretrizes estratégicas da empresa dentro das novas exigências de mercado.

39. A adjudicação do objeto da licitação a mais de uma agência é um avanço possível e salutar, ao possibilitar mais eficiência e economia na execução dos contratos. A escolha de mais de um vencedor constitui aplicação do princípio da objetividade e insere-se dentro do poder discricionário da Administração, já que todos os licitantes habilitados estão aptos a contratar em conformidade com o art. 64, §2º, da Lei de Licitações.

40. As instruções internas do banco não contemplavam as especificidades da nova sistemática adotada à época. Com o decorrer do tempo, o LIC foi gradativa e substancialmente alterado de forma a propiciar um melhor controle sobre os processos envolvendo publicidade e propaganda. Além do mais, várias determinações trazidas no subitem 9.2 do acórdão recorrido já estão incorporadas à rotina do banco. Além disso, à época do processo, todos os procedimentos previstos no processo de aprovação de serviços observavam os normativos do Banco do Brasil.

41. Restou claro que os funcionários cumpriram todas as instruções internas, não agindo, em momento algum, com desídia ou negligência. Se houve falha, foi ocasionada pelo banco, que instituiu a normatização interna, e não pelos funcionários, que somente cumpriram as instruções vigentes à época (LIC), as quais não eram claras e conclusivas quanto aos serviços de propaganda e publicidade. Ressaltam os recorrentes que as condutas dos mesmos foram estritamente em cumprimento às instruções do banco e em conformidade com o estabelecido pelo Código de Ética e Normas de Conduta Profissional adotados pelo Banco do Brasil.

42. Os recorrentes ressaltam também que os pagamentos de serviços feitos com base na Estimativa de Custo somente ocorreram após comprovada a execução dos serviços. Adicionalmente, alegam que tais pagamentos não geraram nenhum prejuízo ao banco.

43. Finalmente, os recorrentes ressaltam que o banco não tinha, à época, nem experiência, nem estrutura montada para acompanhar as ações de propaganda e publicidade. Somente em 2006, foi criada uma divisão específica que ficou responsável pelo tema.

Análise

44. Os argumentos constantes dos subitens 36, 37, 38 e 39, os quais poderiam, de alguma forma, aproveitar ao Banco do Brasil, já foram analisados e rejeitados anteriormente por meio dos subitens 22 a 24 da presente instrução. Por outro lado, no que se refere aos subitens 40, 41, 42 e 43 retro, resta claro que os recorrentes cumpriram as normas internas do banco e também que as falhas apontadas no julgamento ***a quo*** *foram decorrentes da desordem interna da instituição, e não de falhas individuais*

atribuíveis aos funcionários. Exatamente neste sentido posicionou-se o Relator ***a quo*** *em sede de embargos de declaração (subitens 12 a 15 do Voto condutor do Acórdão 235/2009-TCU-Plenário,* ***verbis****):*

'12. O que se verifica na instituição, portanto, é a desorganização operacional na contratação dos serviços publicitários, na medida em que não há uma centralização dessas informações. Ademais, está caracterizado o papel secundário que a DIMAC atribui à formalização de seus atos, haja vista a precariedade das informações constantes dos chamados PTs.

13. Análise similar dever ser atribuída à ausência de aprovação prévia dos custos e das ações publicitárias. Já restou demonstrado nos autos que as referidas aprovações eram feitas mediante correio eletrônico, emitidos e recebidos por seus funcionários, de forma descentralizada. Aqui também não há a centralização das informações e preocupação com a formalização processual.

14. Dessa forma, caracterizada a dispersão dos dados em caixas de e-mail e a precariedade na formalização dos atos em processos, é forçoso concluir a provável existência das informações não colacionadas aos autos. Ademais, é imperioso concluir que as irregularidades – que se resumem, em última instância, à ausência de informações processuais – decorrem dos procedimentos operacionais adotados pela DIMAC e não de atos isolados de seus funcionários.

15. Destaco que não restou comprovado que das irregularidades supracitadas tenha resultado prejuízo de qualquer ordem para o Banco do Brasil. Destarte, ainda que verificada a falha individual, esta constituiria falha formal da qual não necessitaria, ante o contexto apresentado, de aplicação de sanção.' (grifos acrescidos)

45. Pelo exposto, conclui-se finalmente que permanecem adequadas as propostas de encaminhamento constantes dos subitens 8, 34 e 35 da presente instrução.

CONCLUSÃO

46. Ante todo o exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo que este Tribunal:

a) não conheça dos recursos constantes dos anexos 8 (interposto pelo Sr. Roberto Bocorny Messias), 9 (interposto pelo Sr. Fabrício Gonçalves Costa) e 10 (interposto pelo Sr. Carlos Alberto Reis Figueiredo), por manifesta perda do objeto, com base no art. 278, §2°, do RI/TCU;

b) conheça do recurso constante do anexo 7 (interposto pelo Banco do Brasil S.A.), com fundamento no art. 48, c/c o art. 33, ambos da Lei n. 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo os exatos termos do Acórdão 2.070/2007-TCU-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 235/2009-TCU-Plenário;

c) dê ciência do teor da presente deliberação aos recorrentes."

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, cumpre conhecer do recurso interposto pelo Banco do Brasil S.A., porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992.

2. Nesta oportunidade, o Banco do Brasil S.A. insurge-se contra os subitens 9.2.5 e 9.2.12 do Acórdão nº 2.070/2007-Plenário – com as alterações do Acórdão nº 235/2009-Plenário –, pelos quais este Tribunal expediu-lhe as seguintes determinações:

"*9.2. determinar ao Banco do Brasil S/A., com fulcro no artigo 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16/07/1992:*

9.2.5. que se abstenha de autorizar pagamento com base em atestes e comprovações de recebimento efetuadas pela agência de propaganda e o faça por meios próprios;

(...)

9.2.12. que os procedimentos licitatórios da área de publicidade e propaganda resultem na adjudicação de cada item ou conta publicitária a um único licitante, com o fito de garantir o princípio da impessoalidade na contratação dos serviços, conforme rezam o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei de Licitações e Contratos, em consonância com o subitem 9.1.3.5 do Acórdão nº 2062/2006-TCU-Plenário;" (grifei).

3. Consoante se extrai do relatório precedente, a Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal conclui pela rejeição das razões recursais.

4. Não obstante a análise efetuada pela unidade técnica, o deslinde processual encontra-se vinculado ao entendimento perfilhado no recente Acórdão nº 3.233/2010-Plenário, pelo qual esta Corte apreciou o pedido de reexame interposto pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) contra o Acórdão nº 2.062/2006-TCU-Plenário. Essa deliberação se deu no âmbito do TC-019.444/2005-2, que versou sobre a consolidação dos trabalhos dos principais achados das auditorias realizadas pelo Tribunal em diversos órgãos e entidades da Administração Publica Federal na área de publicidade e propaganda, no segundo semestre de 2005.

5. Naquela ocasião, em virtude da superveniência da Lei nº 12.232, de 29/4/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, o Plenário desta Casa, com base nos fundamentos aduzidos pelo Exmo. Ministro Revisor Benjamin Zymler, considerou prejudicada a análise de mérito da peça recursal acerca dos principais comandos do acórdão adversado, bem como modificou a redação de outros, nos seguintes termos:

"*9.1.1. modificar as redações dos subitens 9.1.9 e 9.6.2 do Acórdão nº 2.062/2006 – Plenário, que passam a ter o seguinte teor:*

"9.1.9. oriente os integrantes do Sicom para que se abstenham de implementar ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, em conformidade com o disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, sendo vedada a publicidade que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de autoridade ou de servidor público;"

"9.6.2. vedação explícita da implementação de ações de publicidade que não estejam estritamente vinculadas aos fins educativo, informativo ou de orientação social, ou que, direta ou indiretamente, caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidor público;"

9.1.2. considerar prejudicada a análise de mérito do presente recurso no que se refere aos subitens 9.1.1, 9.1.3.1, 9.1.3.3, 9.1.3.4, 9.1.3.5, 9.1.3.7.1, 9.1.6, 9.2, 9.3 e 9.4, em face de normatização superveniente da matéria;

9.3. manter inalterados os demais itens do Acórdão nº 2.062/2006 – Plenário;" (grifei).

6. Com isso, afiguram-se igualmente prejudicados os comandos contidos nas determinações contra as quais se insurge o recorrente, de modo que devem ser declarados sem efeito por estarem incompatíveis com a mencionada norma legal.

7. Noto que a insubsistência do subitem 9.1.3.5 do Acórdão nº 2.062/2006-Plenário implica perda de objeto da determinação consubstanciada no subitem 9.2.12 do acórdão recorrido.

8. Quanto ao subitem 9.2.5, é suficiente constatar que o Capítulo III da Lei nº 12.232, de 29/4/2010 – "*Dos contratos de serviços de publicidade e da sua execução*" –, com destaque para o art. 15, definiu critérios objetivos de atuação por parte do contratado (agência de propaganda) como forma de aferição das despesas de veiculação apresentadas ao contratante (poder público), senão vejamos:

"*CAPÍTULO III*

DOS CONTRATOS DE SERVIÇOS DE

PUBLICIDADE E DA SUA EXECUÇÃO

Art. 13. A definição do objeto do contrato de serviços previstos nesta Lei e das cláusulas que o integram dar-se-á em estrita vinculação ao estabelecido no instrumento convocatório da licitação e aos termos da legislação em vigor.

Parágrafo único. A execução do contrato dar-se-á em total conformidade com os termos e condições estabelecidas na licitação e no respectivo instrumento contratual.

Art. 14. Somente pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pelo contratante poderão fornecer ao contratado bens ou serviços especializados relacionados com as atividades complementares da execução do objeto do contrato, nos termos do § 1º do art. 2o desta Lei.

*§ 1º O fornecimento de bens ou serviços especializados na conformidade do previsto no **caput** deste artigo exigirá sempre a apresentação pelo contratado ao contratante de 3 (três) orçamentos obtidos entre pessoas que atuem no mercado do ramo do fornecimento pretendido.*

§ 2º No caso do § 1º deste artigo, o contratado procederá à coleta de orçamentos de fornecedores em envelopes fechados, que serão abertos em sessão pública, convocada e realizada sob fiscalização do contratante, sempre que o fornecimento de bens ou serviços tiver valor superior a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato.

§ 3º O fornecimento de bens ou serviços de valor igual ou inferior a 20% (vinte por cento) do limite previsto na alínea a do inciso II do art. 23 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, está dispensado do procedimento previsto no § 2o deste artigo.

Art. 15. Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível.

Parágrafo único. Pertencem ao contratante as vantagens obtidas em negociação de compra de mídia diretamente ou por intermédio de agência de propaganda, incluídos os eventuais descontos e as bonificações na forma de tempo, espaço ou reaplicações que tenham sido concedidos pelo veículo de divulgação.

Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Parágrafo único. As informações sobre valores pagos serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação.

Art. 17. As agências contratadas deverão, durante o período de, no mínimo, 5 (cinco) anos após a extinção do contrato, manter acervo comprobatório da totalidade dos serviços prestados e das peças publicitárias produzidas" (grifei).

9. Uma vez que parte das razões recursais oferecidas pelo Banco do Brasil S.A. alinha-se às diretrizes inauguradas pela norma legal em vigor, considero que seja dado provimento parcial ao recurso, de modo a tornar insubsistentes os subitens 9.2.5 e 9.2.12 da deliberação atacada.

10. Por fim, com relação aos recursos interpostos pelos Srs. Roberto Bocorny Messias (anexo 8), Fabrício Gonçalves Costa (anexo 9) e Carlos Alberto Reis Figueiredo (anexo 10), aquiesço ao posicionamento da Serur no sentido de que não sejam conhecidos, por falta de sucumbência, eis que o Acórdão nº 235/2009-TCU-Plenário tornou sem efeito as multas que lhes foram infligidas.

Pelas razões expostas, VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

1. Processo nº 012.095/2005-8 (c/ 21 volumes e 10 anexos)

1.1. Apenso: TC 014.980/2005-3

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Pedido de Reexame.

3. Interessado/Recorrentes:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

3.2. Recorrentes: Banco do Brasil S.A.; Roberto Bocorny Messias (343.047.891-04); Fabrício Gonçalves Costa (491.889.761-49) e Carlos Alberto Reis Figueiredo (433.567.457-00).

4. Órgãos/Entidades: Banco do Brasil S.A. e Banco Popular do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).

8. Advogados constituídos nos autos: Acélio Jacob Roehrs (OAB/RJ 114.104), Agnaldo Garcia Campos (OAB/SP 130.036), Alberto Lemos Giani (OAB/DF 10.801), Alexandre Pocai Pereira (OAB/SC 8.652), Amir Vieira Sobrinho (OAB/GO 15.235), Ana Carolina Reis Magalhães (OAB/DF 17.700), Ana Diva Teles Ramos Ehrich (OAB/CE 4.149), Ângelo Altoé Neto (OAB/BA 7.410), Ângelo Aurélio Gonçalves Pariz (OAB/SP 74.864), Antônio Carlos Seabra (OAB/MG 49.635), Antônio Fernando Monteiro Garcia (OAB/SC 12.943), Antônio Jonas Madruga (OAB/SC 12.195), Antônio Mendes Pinheiro (OAB/CE 7.226), Antônio Pedro da Silva Machado (OAB/DF 1.739-A), Augusto César Machado (OAB/DF 12.836), Cláudio Roberto Marinho Campos Filho (OAB/PE 24.476), Edino Cézar Franzio de Souza (OAB/SP 113.937), Eneida de Vargas e Bernardes (OAB/SP 135.811-B), Érika Cristina Frageti Santoro (OAB/SP 128.776), Flávio Márcio Firpe Paraíso (OAB/DF 4.866), Gilberto Eifler Moraes (OAB/RS 13.637), Helvécio Rosa da Costa (OAB/DF 12.679), Herbert Leite Duarte (OAB/DF 14.949), Hortência Maria de Medeiros e Silva (OAB/DF 3.744), Irineu Batista (OAB/GO 5.222), Jefferson Luís Mathias Thomé (OAB/DF 20.666), Jorge Luiz Correia (OAB/PE 10.059), Leonardo Gauland de Magalhães Bortoluzzi (OAB/DF 18.056), Luciene Cristina Bascheira Sakuma (OAB/SP 155.829), Luiz Antônio Borges Teixeira (OAB/DF 18.452), Luiz Carlos Kader (OAB/RS 46.088), Luiz de França Pinheiro Torres (OAB/DF 8.523), Luzimar de Souza (OAB/GO 7.680), Magda Montenegro (OAB/DF 8.055), Marcelo Vicente de Alkmim Pimenta (OAB/MG 62.949), Marco Aurélio Aguiar Barreto (OAB/BA 8.755), Mário Eduardo Barbéris (OAB/GO 18.359-A), Mauro Borges Loch (OAB/RS 29.214), Mayris Fernandez Rosa (OAB/DF 5.451), Nelson Buganza Júnior (OAB/SP 128.870), Nivaldo Pellizzer Júnior (OAB/RS 17.904), Orival Grahl (OAB/SC 6.266), Pedro Afonso Bezerra de Oliveira (OAB/DF 5.098), Sérgio Henrique Peixoto Machado (OAB/PE 20.876), Sólon Mendes da Silva (OAB/RS 32.356), Vítor Augusto Ribeiro Coelho (OAB/DF 3.364), Wilderson Botto (OAB/MG 66.037) e Zacarias Carvalho Silva (OAB/MG 44.701).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão nº 2.070/2007-TCU-Plenário – ao qual foi dada nova redação pelo Acórdão nº 235/2009-TCU-Plenário – pelo Banco do Brasil S.A. (anexo 7) e pelos Srs. Roberto Bocorny Messias (anexo 8), Fabrício Gonçalves Costa (anexo 9) e Carlos Alberto Reis Figueiredo (anexo 10),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. não conhecer dos recursos interpostos pelos Srs. Roberto Bocorny Messias, Fabrício Gonçalves Costa e Carlos Alberto Reis Figueiredo;

9.2. conhecer do pedido de reexame interposto pelo Banco do Brasil S.A., para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistentes os subitens 9.2.5 e 9.2.12 do Acórdão nº 2.070/2007-Plenário;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto, aos recorrentes.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0590-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-022.689/2006-5.
Natureza: Embargos de Declaração.
Unidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit.
Embargante: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit.
Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DETERMINAÇÃO ACERCA DE APLICAÇÃO DOS LIMITES LEGAIS PARA ALTERAÇÕES CONTRATUAIS. APLICAÇÃO DO LIMITE DE 25% SEPARADAMENTE PARA AS SUPRESSÕES E PARA OS ACRÉSCIMOS, A CADA ALTERAÇÃO DEVIDAMENTE JUSTIFICADA. PROJETO COMO PRINCIPAL IDENTIFICADOR DA OBRA. OPORTUNIDADE DE CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO TCU. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE IMPROCEDENTE. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL NO SENTIDO DO MELHOR ACLARAMENTO DA DETERMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Dnit, por seu Diretor-Geral contra o Acórdão 100/2011-Plenário,pelo qual esta Corte rejeitou outros embargos desta feita opostos contra o Acórdão 749/2010-Plenário, que foi a deliberação de mérito proferida neste processo. Por esta última decisão fez-se a seguinte determinação ao Dnit:

"*9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de*

compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal".

2. No Acórdão ora embargado, ao se rejeitar a pretensão de aclaramento suscitada nos embargos anteriormente apresentados, buscou-se, no voto respectivo, dar o correto enquadramento à noção sustentada pela entidade embargante segundo a qual "*a alteração de serviços em contrato não necessariamente acarretaria alteração de seu objeto, não importando qual solução técnica ou serviço será realizado para alcançar o objetivo contratual*".

3. Nos presentes embargos, o Dnit volta a insistir na tese de que o projeto da obra ou as especificações definidas na licitação tem importância apenas coadjuvante na própria identificação da obra. Desta feita, essa ideia vem envolta na argumentação contida no trecho a seguir reproduzido dos embargos ora apresentados:

"*Todavia, necessário verificar as possibilidades de simples substituição de serviços, sendo imperioso verificar o caráter específico da situação a qual, pelo entendimento desta Autarquia, não há modificação do objeto do contrato.*

Vejamos que quando um projeto é colocado em licitação, ele tem seu objeto definido, por exemplo, construção e pavimentação de 100 km de rodovia em pista simples em determinado trecho.

O objeto está devidamente limitado, quanto às especificações, são coadjuvantes do projeto, para que se tenha o mínimo de qualidade e durabilidade da obra contratada.

Porém, se no transcurso da obra se verifica que uma técnica de projeto pode ser executada sem maiores problemas, mas não se traduz como a maneira mais vantajosa para a obra, havendo soluções com mais benefícios de segurança e durabilidade, poderá se realizar substituição de serviços sem, contudo, alterar o objeto do contrato, qual seja, a execução de construção e pavimentação de 100km de rodovia em pista simples em determinado trecho.

Não se vislumbra, por exemplo, em obras rodoviárias, que tanto o edital de licitação quanto os termos contratuais contenham na cláusula do objeto a forma de execução do asfalto, por exemplo, se através de Tratamento Superficial Simples, Tratamento Superficial Duplo, Concreto Betuminoso Usinado a Quente ou ainda Concreto de Cimento Portland."

4. Exposto esse entendimento, a autoridade embargante conclui que, "*se processada uma substituição em um contrato de valor 100, este passa para o valor 110, aquela se encontra dentro do limite legal, mesmo que o serviço substituído representasse parcela maior do que 25% do contrato original*".

5. O Dnit manifesta dúvidas também quanto ao significado da expressão "*em contratações futuras*". O entendimento da autarquia "*que somente deverá aplicar a metodologia, em contratos cujos editais de licitação ainda não tenham sido publicados até a data do julgamento dos presentes Embargos de Declaração, com observância ao art. 287, § 3º, do Regimento Interno dessa Corte de contas, porém, tal entendimento não se encontra na decisão ora atacada sendo necessário esclarecer tal obscuridade*".

6. Ao final, o Dnit pede a admissão dos presentes embargos, ou, caso contrário, seu recebimento como pedido de reexame, a fim de que sejam prestados os esclarecimentos suscitados no arrazoado.

É o Relatório.

VOTO

Como dito no relatório precedente, estes são os segundos embargos de declaração apresentados pelo Dnit acerca da determinação, veiculada pelo Acórdão 749/2010-Plenário, no sentido de que, nas alterações contratuais relativas às obras à cargo daquela autarquia, o limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 aplica-se separadamente às supressões e acréscimos de quantitativos à planilha, a cada alteração contratual devidamente justificada. Desta feita, pela dúvida manifestada acerca do correto entendimento da expressão "contratações futuras", entendo que a necessidade de aclaramento se faz presente, possibilitando a admissão e conhecimento dos presentes embargos.

2. Antes de abordar esse tema, convém afastar, de plano, com a devida vênia, o entendimento manifestado pelo Dnit acerca da natureza secundária que teriam as soluções construtivas e outras especificações incorporadas ao projeto da obra para a correta identificação do empreendimento. Como teriam papel apenas coadjuvante ao objeto visado, tais escolhas técnicas e especificações poderiam ser alteradas em qualquer fase da obra e, mais ainda, constituiriam exceção ao procedimento preconizado na determinação ora questionada, no sentido de que a supressão dos itens relativos às soluções técnicas e especificações a serem substituídas na fase de execução contratual não estariam sujeitos ao limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

3. Uma breve leitura do disposto no art. 6º, inciso IX, do referido diploma é suficiente para demonstrar conceitualmente que toda e qualquer obra é caracterizada pelo seu projeto, e que este deve conter, obrigatoriamente, a identificação dos tipos de serviço e materiais necessários à execução, com as respectivas especificações. Mais que tudo, deve incorporar também todas as soluções globais e localizadas, minimizando a necessidade de maiores detalhamentos por ocasião da elaboração do projeto executivo. Veja-se:

"*Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:*

(...)

IX – Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados".

4. Não tem absolutamente qualquer fundamento legal ou fático, portanto, a assertiva de que, na obra rodoviária, o objeto estaria definido com a simples informação de que se trata de construção e pavimentação, e a indicação do trecho e da extensão.

5. É também equivocada a noção de que a reformulação do projeto, por se considerar que soluções por ele não albergadas trariam maiores benefícios à obra, acarreta automaticamente a alteração contratual para substituição da solução anterior pela nova concepção. Primeiro, deve-se ter presente que, no contrato administrativo, todas as partes contratantes estão inexoravelmente adstritas aos termos da licitação e da proposta que deram origem ao contrato (art. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993). Em segundo lugar, há que se demonstrar que a nova solução é de fato superior, com explicitação dos motivos pelos quais não foi ela consagrada no projeto original, durante sua elaboração.

6. Ora, na engenharia rodoviária, as soluções técnicas aplicáveis a cada situação real já são bem conhecidas pelos projetistas que operam nessa área. Há plenas condições de se determinar, a priori, a

solução técnica adequada a cada problema. Só em condições de extrema excepcionalidade, se poderá estar diante de caso em que não se possa determinar de antemão a melhor solução técnica. E mesmo nesses casos extremamente raros, será necessário ainda verificar o grau de ofensa das alterações necessárias no contrato às condições advindas da licitação, pois havendo desfiguração significativa do projeto inicial a realização de nova licitação será inevitável.

7. À toda evidência, a determinação exarada nos acórdãos embargados direciona-se ao comum das obras rodoviárias, em que as alterações contratuais amoldam-se perfeitamente ao escopo do projeto original, que não pode ser violado. Como defende a Serur, provavelmente a Decisão 215/1999-Plenário contenha diretrizes mais aptas a tratar de situações atípicas e completamente estranhas ao procedimento normal previsto na Lei 8.666/1993. Não é, porém, o caso da determinação em foco.

8. Portanto, os embargos não merecem prosperar quanto a esse primeiro ponto.

9. A dúvida suscitada quanto à expressão "*em contratações futuras*" é a meu ver mais relevante. Discordo, porém, do entendimento do Dnit de que somente em obras que ainda terão seu edital publicado estão sujeitas à observância da determinação do que diz respeito a eventuais alterações contratuais. Trata-se de interpretação por demais apegada à mera literalidade dos termos em que vazada a determinação. Basta ver que, correspondendo a uma interpretação atual das disposições legais, não haveria qualquer sentido no diferimento da ordem de cumprir os dispositivos consultados.

10. No entanto, como até aqui a determinação esteve sob efeitos suspensivos no que tange ao seu imediato cumprimento, penso que não seria demasiado alterar os termos da determinação questionada, de modo a deixar claro que sua observância deverá se dar de modo imediato, quando transitada em julgado a deliberação ora embargada. Isso seria obtido plenamente, segundo penso, com a mera supressão da expressão mencionada.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

AUGUSTO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 591/2011 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-022.689/2006-5 (c/ 1 volume e 8 anexos).
2. Grupo: II - Classe de assunto; I – Embargos de Declaração.
3. Embargante: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - Dnit.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos contra os Acórdãos nºs 749/2010-Plenário e 100/2011-Plenário, versando sobre a forma de aplicação do limite de 25% para alterações contratuais, previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, dar-lhes provimento parcial, dando à determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 749/2010 – plenário, a seguinte redação;

"*9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal*";

9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamenta, à entidade embargante.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0591-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 019.052/2010-3
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs.
Responsável: Elias Fernandes Neto, diretor-geral (CPF 019.792.054-34).
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DE CONTROLES GERAIS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. CONSTATAÇÃO DE PRECARIEDADES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

A Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE realizou auditoria no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, no período de 26/7 a 22/10/2010, com o

objetivo de avaliar controles gerais de tecnologia da informação – TI e verificar se estão de acordo com a legislação pertinente e com as boas práticas de governança de TI.

2. As ocorrências detectadas foram apresentadas pela equipe de auditoria nos seguintes termos (fls. 7/26):

"**2 – ACHADOS DE AUDITORIA**

2.1 – Auditoria interna não apoia avaliação da TI.

2.1.1 – Situação encontrada:

O DNOCS informou, por meio de resposta ao item 1.4 do questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 22), que foi realizada, por iniciativa própria da instituição, auditoria no uso de softwares. Porém, verificou-se que tal auditoria tratou-se na verdade de levantamento dos softwares em uso em todo o DNOCS, por ocasião da edição de portaria que regulamentava o uso de software livre naquela instituição. Dessa forma, não se tratou de participação da auditoria interna nem foi formalmente uma auditoria de TI.

2.1.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.1.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.1.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Deficiências na governança de TI, gestão de riscos e controles internos. (efeito potencial)

2.1.5 – Critérios:

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME2.1 – Monitorar e avaliar os controles internos.

2.1.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 1.4 (Anexo 1 – Principal – folha 22)

Resposta ao item 10.2 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.1.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.1.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que não foram realizadas auditorias de TI no órgão.

2.1.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, promova ações para que a auditoria interna apoie a avaliação da TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos.

2.2 – Inexistência de avaliação da gestão de TI.

2.2.1 – Situação encontrada:

O DNOCS informou, por meio de resposta ao item 1.2 do questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 21) que a Alta Administração da instituição acompanha os indicadores de benefício dos principais sistemas de informação e toma decisões a respeito quando as metas de benefício não são atingidas. Porém, quando chamado a apresentar evidências, o DNOCS informou que este acompanhamento é realizado de forma informal (OF 471 OF 471/2010-01-Secex/Ce).

Ademais, em reunião realizada em 10/08/2010, que teve participação da Alta Administração do DNOCS, evidenciou-se o desconhecimento desta em relação a real situação de TI do órgão. Acrescenta-se que a instituição não implementou formalmente indicadores e metas para a gestão de TI, razão pela qual se torna improvável a ocorrência do acompanhamento pela Alta Administração.

2.2.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.2.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.2.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Impossibilidade de verificação de possibilidades de melhoria na gestão de TI. (efeito potencial)

2.2.5 – Critérios:

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME1.5 – Relatórios gerenciais

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME1.4 – Avaliar o desempenho

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME1.6 – Ações corretivas

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos

2.2.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.1 e 7.2 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 1.2 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.2.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.2.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que a Alta Administração do DNOCS não avalia a gestão da TI daquele órgão.

2.2.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, estabeleça um processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho, ME1.5 – Relatórios gerenciais, ME1.6 – Ações corretivas e ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos.

2.3 – Inexistência de avaliação do quadro de pessoal de TI.

2.3.1 – Situação encontrada:

Conforme resposta ao item 6.1 do questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 23), a força de trabalho da área de TI do DNOCS era composta, em 10/05/2010, por 4 servidores e 4 estagiários, sendo que 2 dos servidores eram detentores de funções de confiança, respectivamente Coordenador de Gestão Estratégica e Chefe de Serviço de Informática. Todavia, quando da execução da auditoria, constatou-se que um dos servidores elencados na resposta ao questionário já havia deixado os quadros da instituição, restando assim apenas três servidores, sendo que dois deles ocupam função gerencial.

O DNOCS afirmou, em resposta ao item 3.7 do Ofício 471/2010-01-Secex/Ce que ‘Em relação a Recursos Humanos na área de TI nosso setor encontra-se totalmente deficitário, como descrito no item 3.4, item 2.2.3 e nas páginas 19 a 22 do PDTI, salientamos que no momento não existe contrato para a prestação de serviços na área de TI. Necessitamos com urgência recompor nossa equipe . Em relação ao item 3.6 do referido Ofício, o DNOCS argumentou ainda que com o término do contrato de terceirização (vide item 2.2.3 deste questionário) as áreas de Banco de Dados, Segurança da Informação entre outras se encontram carentes de especialistas’.

A auditoria confirmou a grave precariedade em que se encontra a área de TI do DNOCS, que tem equipe insuficiente para atender às demandas. O quadro agrava-se ainda mais em virtude de não haver prepostos da área de TI nas Coordenações Estaduais. Nesses casos, segundo informado pelo Coordenador de Gestão Estratégica, as demandas de TI nas unidades fora da Sede acumulam-se até que, pelo menos uma vez por ano, em visita da equipe de TI, são solucionados os problemas.

A situação da área de TI também é sentida nos sistemas de informação daquele órgão. Conforme evidenciado às folhas 28/31, poucas são as unidades organizacionais que dispões de solução corporativa de TI que atenda às suas necessidades de negócio. São muitos os casos em que o controle das atividades cruciais do negócio é feito de forma não automatizada, com o auxílio de planilhas eletrônicas e até com relatórios em papel, os quais apresentam sério risco de comprometimento da integridade, disponibilidade e confidencialidade das informações tratadas naquela autarquia.

No documento apresentado pelo DNOCS como Plano Diretor de Tecnologia da Informação (Arquivo PDTI.pdf, Anexo I, fl. 19), consta, à página 22, a tabela 5 que indica, para a área de TI, a quantidade existente de pessoal e a desejável. Conforme se observa, à época da elaboração do PDTI, no 1º semestre de 2009, o DNOCS apontou na coluna Desejável a quantidade de técnicos necessários para o

desenvolvimento das atividades da área de TI. Todavia, não são apresentados os critérios ou métodos utilizados pelo órgão para chegar a tais números. Além disso, o órgão apresenta apenas a demanda de cargos técnicos, não fazendo referência à necessidade de servidores efetivos para as atividades de gestão (planejamento, organização, supervisão e controle). Ressalta-se ainda que a situação exposta na tabela acima reflete momento anterior do DNOCS que contava com a prestação de serviços terceirizados.

Dessa forma, não há evidências de que o quantitativo de técnicos solicitado pelo DNOCS de fato seja o adequado para o pleno funcionamento da área de TI daquela instituição, nem de que, caso sejam providos os técnicos solicitados, haverá estrutura de pessoal suficiente para as atividades de gestão.

2.3.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

Arquivo eletrônico PDTI.pdf

2.3.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.3.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Recursos humanos de TI insuficientes para atender às necessidades do negócio. (efeito real)

Falta de competências apropriadas na área de TI. (efeito real)

2.3.5 – Critérios:

Acórdão 71/2007, item 9.2.23, Tribunal de Contas da União, Plenário

Constituição Federal, art. 37, caput

Decreto 5707/2006, art. 1º, inciso III

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI

2.3.6 – Evidências:

Arquivo PDTI.PDF no CD (Anexo 1 – Principal – folha 19)

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 6 (Anexo 1 – Principal – folhas 23/24)

Resposta ao item 3.7 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 13)

2.3.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.3.8 – Conclusão da equipe:

Com base nas respostas do DNOCS, em reuniões realizadas no curso da auditoria e na observação direta, a equipe constatou a inexistência de avaliação do atual quadro de TI que aponte a real necessidade de pessoal naquele órgão.

2.3.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e ao Decreto 5707/2006, art. 1º, inciso III, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando o melhor atendimento das necessidades institucionais, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI.

2.4 – Inexistência de classificação da informação.

2.4.1 – Situação encontrada:

Conforme resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 24), item 7.1, O DNOCS informou que a instituição não realiza classificação das informações produzidas ou manuseadas pela instituição.

2.4.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.4.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.4.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Risco de divulgação indevida de informação restrita. (efeito potencial)

2.4.5 – Critérios:

Acórdão 2023/2005, item 9.1.4, Tribunal de Contas da União, Plenário

Decreto 4553/2002, art. 6º, § 2º, inciso I; art. 6º, § 2º, inciso II; art. 67

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002, item 7.2 – Classificação da informação.

2.4.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.1 e 7.2 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 8 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.4.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.4.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que o DNOCS não dispõe de norma institucional de classificação da informação.

2.4.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, ao DNOCS que, em atenção ao disposto no Decreto nº 4553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II e art. 67, crie critérios de classificação das informações a fim de que possam ter tratamento diferenciado conforme seu grau de importância, criticidade e sensibilidade, observando o disposto pelo item 7.2 da NBR ISO/IEC 27002.

2.5 – Inexistência de Comitê de Segurança da Informação e Comunicações.

2.5.1 – Situação encontrada:

A Instrução Normativa nº 1/2008, do GSI/PR, norma que aprova orientações para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações para órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, conceitua a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações como ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações.

A norma define ainda a necessidade de que os órgãos e entidades constituam Comitê de Segurança da Informação, que deve ter entre suas atribuições assessorar na implementação das ações de segurança da informação e comunicações e propor normas relativas à segurança da informação e comunicações.

Conforme resposta ao OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo I, fl. 13), item 8.3, o DNOCS não apresentou evidências de existência de Comitê de Segurança da Informação naquele órgão, situação comprovada quando da realização da auditoria por meio de entrevista aos gestores.

2.5.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.5.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.5.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Não otimização das ações de segurança da informação. (efeito potencial)

2.5.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso VI

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação

2.5.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.1 e 7.2 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 8 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.5.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.5.8 – Conclusão da equipe:

O DNOCS não constituiu formalmente Comitê Segurança da Informação e Comunicações, conforme evidências apresentadas.

2.5.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VI c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação.

2.6 – Inexistência de comitê de TI

2.6.1 – Situação encontrada:

Conforme resposta à questão 1.1 do questionário PerfilGovTI 2010 (Anexo I, fl. 21), a Administração do DNOCS não constituiu um Comitê de TI para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão e ao uso corporativos de TI

2.6.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.6.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.6.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Sobreposição de ações de TI por parte das áreas de negócio que integrariam o comitê de TI. (efeito potencial)

Priorização inadequada das ações de TI devido à ausência da participação das áreas de negócio da instituição. (efeito potencial)

2.6.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Instrução Normativa 4/2008, SLTI/MPOG, art. 4º, inciso IV

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO4.3 – Comitê diretor de TI

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê estratégico de TI

2.6.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 1.1 (Anexo 1 – Principal – folha 21)

Resposta ao item 3.2 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 13)

2.6.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS informou que após a reunião realizada dia 10/08/2010, na qual foi confirmada à equipe de auditoria que não havia Comitê de TI no DNOCS, a Coordenação de Gestão Estratégica em conjunto com a Direção Geral e demais Diretorias elaborou a Portaria de criação do Comitê de Tecnologia da Informação, que foi assinada pelo Sr. Diretor Geral em 25 de Agosto de 2010 (Anexo I – Fls. 83/86). No momento, a Coordenação de Gestão Estratégica está aguardando a indicação dos membros para efetiva atuação do comitê.

Dessa forma, entende-se que, apesar de formalmente constituído, não houve nenhuma reunião do Comitê, razão pela qual se mantêm o teor do achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.6.8 – Conclusão da equipe:

Diante do exposto, a equipe concluiu que a alta administração do DNOCS não constituiu plenamente um Comitê de TI na organização.

2.6.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 4º, IV, implante Comitê de Tecnologia da Informação que envolva as diversas áreas do DNOCS, que se responsabilize por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos institucionais e apoiar a priorização de projetos a serem implantados, considerando ainda as diretrizes do Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê estratégico de TI e PO4.3 – Comitê diretor de TI.

2.7 – Inexistência de controles que promovam a regular gestão contratual

2.7.1 – Situação encontrada:

O DNOCS, em resposta ao item 12 do OF nº 471/2010-01-Secex/Ce, informou apenas que não houve contratação de TI nos anos de 2009/2010 . Informou ainda, no item 7.11 do questionário Perfil GovTI 2010 que, na fase de gestão dos contratos de TI, as diretrizes legais são observadas, mas há grande variação nos procedimentos adotados.

Dessa forma, constatou-se que inexiste um procedimento uniforme normatizado pela entidade, o que evidencia a ausência daqueles controles de gestão de contratos.

2.7.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.7.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.7.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Risco de ineficiência no acompanhamento da execução contratual, podendo resultar na qualidade/prazo insatisfatórios de serviços e produtos entregues. (efeito potencial)

2.7.5 – Critérios:

Acórdão 669/2008, item 9.4.15, Tribunal de Contas da União, Plenário

Instrução Normativa 4/2008, SLTI/MPOG, art. 20

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME3.3 – Avaliar a conformidade com requisitos externos

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, DS2.4 – Monitorar o desempenho do fornecedor

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, AI5.2 – Gerir contratos com fornecedores

2.7.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.11 (Anexo 1 – Principal – folha 26)

Resposta ao item 12 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 17)

2.7.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.7.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou o Dnocs não implementa controles que promovam a regular gestão do contrato.

2.7.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), implemente controles que promovam a regular gestão contratual e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço.

2.8 – Inexistência de controles que promovam o cumprimento da IN4

2.8.1 – Situação encontrada:

O DNOCS informou que, visto que não houve contratações na área de TI nos anos de 2009/2010, não foram implementados controles que promovessem o cumprimento da IN nº 4/2008 – SLTI. Atualmente, os controles resumem-se à análise jurídica das solicitações para publicação de editais.

2.8.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.8.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.8.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Descumprimento do processo de planejamento previsto na IN4/2008 – SLTI/MPOG. (efeito potencial)

2.8.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

2.8.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.10 (Anexo 1 – Principal – folha 25)

Resposta ao item 11 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 17)

2.8.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.8.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou o Dnocs não implementa controles que promovam o cumprimento da IN nº 4/2008 – SLTI.

2.8.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, implemente controles que promovam o cumprimento do processo de planejamento previsto na Instrução Normativa nº 4/2008 – SLTI/MPOG.

2.9 – Inexistência de equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais (ETRI).

2.9.1 – Situação encontrada:

Conforme resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 24), item 7.2, O DNOCS informou que a instituição não tem uma equipe específica de gestão de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais.

2.9.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.9.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.9.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Falhas relativas às notificações e às atividades relacionadas a incidentes de segurança em redes de computadores. (efeito potencial)

2.9.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso V

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 05/IN01/DSIC/GSIPR

2.9.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.1 e 7.2 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 8 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.9.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.9.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que o DNOCS não dispõe de equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais.

2.9.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, V, institua equipe de tratamento e resposta a incidentes

em redes computacionais, observando as práticas contidas na Norma Complementar 05/IN01/DSIC/GSIPR.

2.10 – Inexistência de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações.

2.10.1 – Situação encontrada:

Conforme informado pelo DNOCS, em resposta ao OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo I, fl. 16), Item 8, não há no órgão gestor de segurança da informação por falta de pessoal especializado. Conforme constatado, a atual equipe não dispõe de servidor com os conhecimentos necessários à atuação no papel de gestor de segurança da informação.

2.10.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Arquivo eletrônico PEI.pdf

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.10.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.10.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Não otimização das ações de segurança da informação. (efeito potencial)

2.10.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso IV; art. 7º

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002, 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação.

2.10.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.1 e 7.2 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 8 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.10.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.10.8 – Conclusão da equipe:

O DNOCS não tem designação formal de gestor de segurança da informação, situação que faz com que eventuais atividades de segurança da informação, quando feitas, não ocorrem de forma coordenada.

2.10.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, IV e art. 7º, c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, nomeie Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação.

2.11 – Inexistência de inventário dos ativos de informação.

2.11.1 – Situação encontrada:

Com relação ao inventário dos ativos de informação, o DNOCS informou, em resposta ao item 7.1 do questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 24) que implementou formalmente o processo de inventariar todos os ativos de informação, aí incluindo dados, hardware, software e instalações. Todavia, apresentou como evidência um inventário dos bens patrimoniais da área de TI relativo apenas a equipamentos, evidenciado por meio do arquivo relação de ativos de TI (CD-ROM, Anexo I, fl. 19). O documento apresentado é um relatório extraído do Sistema de Controle Patrimonial do DNOCS que traz apenas informações referentes a equipamentos de TI do DNOCS, mas não se trata de um inventário de ativos de informação.

Conforme dispõe a Norma Técnica NBR-ISSO/IEC 27002, no item 7.1.2, convém que todos os ativos sejam claramente identificados e um inventário de todos os ativos importantes seja estruturado e

mantido. Segundo a norma 27002-2 (item 7.1), o inventário de ativos deve incluir todas as informações necessárias que permitam recuperar de um desastre, não se tratando apenas de bens constantes no patrimônio. Ainda segundo a referida norma, por Ativo entende-se qualquer componente (seja humano, tecnológico, software ou etc,) que sustenta um ou mais processos de negócio de uma unidade ou área de negócio. Dessa forma, os ativos englobam, além dos itens de hardware, os programas aplicativos, os sistemas operacionais, as instalações físicas e as pessoas, entre outros. São considerados elementos essenciais de inventário de ativos:

a) lista de ativos;
b) tipo do ativo:
c) formato;
d) localização;
e) informações sobre cópia de segurança;
f) importância do ativo para o negócio;
g) proprietário do ativo.

Dessa forma, verifica-se que o DNOCS, ao contrário do apresentado, não dispõe de um inventário de ativos de informação, conforme prevê a norma.

2.11.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

Arquivo eletrônico ‘relação de ativos de TI’

2.11.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.11.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Dificuldade de recuperação de ativo de informação. (efeito potencial)

2.11.5 – Critérios:

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002, item 7.1.1 – inventário de ativos.

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1.

2.11.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.1 e 7.2 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 8 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

Arquivo eletrônico ‘relação de ativos de informação.pdf’ (Anexo 1 – Principal – folha 19)

2.11.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.11.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que o DNOCS não implementou formalmente processo corporativo de inventário de ativos de informação.

2.11.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira que todos os ativos de informação sejam inventariados e tenham um proprietário responsável, observando as práticas contidas no item 7.1 da NBR ISO/IEC 27002.

2.12 – Inexistência de plano anual de capacitação.

2.12.1 – Situação encontrada:

O DNOCS informou, por meio de resposta ao item 9 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo I, fl. 17) que está elaborando um plano para capacitação em governança de TI. Todavia, não apresentou evidências deste processo de elaboração. Esclarece-se que o Plano de capacitação é documento oficial que deve ser publicado até 31/12 do ano anterior (Portaria 208/2006, Ministério do Planejamento, art. 4º), contendo todas as capacitações previstas para a entidade.

A equipe constatou durante os trabalhos de execução de auditoria que existe efetivamente uma servidora do quadro efetivo do órgão que está sendo treinada em governança de TI. O DNOCS informou também que apesar de haver no órgão uma comissão de capacitação, esta não cuida das questões de TI nas devidas especificidades.

2.12.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.12.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.12.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Não otimização do potencial dos recursos humanos. (efeito potencial)

Desatualização do quadro de pessoal em termos de conhecimento/capacitação. (efeito potencial)

2.12.5 – Critérios:

Decreto 5707/2006, art. 5º, § 2º

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO7.2-Competências Pessoais

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO7.4 – Treinamento do Pessoal

Portaria 208/2006, Ministério do Planejamento, art. 2º, inciso I; art. 4º

2.12.6 – Evidências:

Resposta ao item 9 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.12.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.12.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que o DNOCS não implementou formalmente processo para elaboração e acompanhamento de plano anual de capacitação.

2.12.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção às disposições contidas no Decreto nº 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c Portaria MP nº 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação, o qual compreenderá as definições dos temas, as metodologias de capacitação a serem implementadas, bem como as ações de capacitação voltadas à habilitação de seus servidores.

2.13 – Inexistência de Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC).

2.13.1 – Situação encontrada:

Conforme resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 24), item 7.2, o DNOCS informou que a instituição não formalizou uma POSIC. Já na resposta ao OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo I, fl. 16), o órgão informou que está aguardando a recomposição do quadro de pessoal para implementar todas essas políticas.

Durante a execução da auditoria, a equipe constatou que não há nenhuma atividade em andamento para elaboração de uma POSIC no DNOCS.

2.13.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.13.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.13.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Falhas nos procedimentos de segurança. (efeito potencial)

2.13.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso VII

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002, item 5.1 – Política de segurança da informação

2.13.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.1 e 7.2 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 8 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.13.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.13.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que o DNOCS não dispõe de uma Política de Segurança da Informação e Comunicações formalizada.

2.13.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII, implante Política de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR.

2.14 – Inexistência de processo de gerenciamento de projetos.

2.14.1 – Situação encontrada:

Conforme resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 24), item 7.4, o DNOCS informou que a instituição não pratica o gerenciamento de projetos. Acrescenta ainda que formalmente a instituição ainda não elaborou, por falta de pessoal, um estudo para que fosse avaliado qual processo seria o mais adequado à realidade do órgão.

De fato, verificou-se em reunião junto à área de TI da instituição que o atual quadro de pessoal, além de insuficiente, não tem nenhum profissional com conhecimentos necessários em gestão

2.14.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.14.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.14.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Risco de insucesso de projetos relevantes, pela falta de estrutura de gestão de projetos. (efeito potencial)

2.14.5 – Critérios:

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO10.2 – Estrutura de gerência de projetos

2.14.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.4 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 6 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 15)

2.14.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.14.8 – Conclusão da equipe:

Conforme evidenciado, constatou-se que o DNOCS não dispõe de processo para gerenciamento de projetos de TI.

2.14.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que implante uma estrutura formal de gerência de projetos, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, processo PO10.2 – Estruturas de Gerência de Projetos e do PmBok, dentre outras boas práticas de mercado.

2.15 – Inexistência de processo de gestão de riscos de segurança da informação (GRSIC).

2.15.1 – Situação encontrada:

O DNOCS informou, por meio de resposta ao questionário Perfil GovTI 2010, item 7, que não implementou processo para análise dos riscos aos quais a informação crítica para o negócio está submetida. Complementou ainda que aguarda recomposição do quadro de pessoal para implementar todas este e outros processos de segurança da informação.

2.15.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.15.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.15.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Desconhecimento das ameaças e respectivos impactos relacionados à segurança da informação. (efeito potencial)

2.15.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso VII

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO9.4 – Avaliação de riscos.

Norma Técnica – NBR – 27005 – Gestão de riscos de segurança da informação

2.15.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.1 e 7.2 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 8 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 16)

2.15.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.15.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que o DNOCS não implementou formalmente processo corporativo de gestão de riscos de segurança da informação e comunicações.

2.15.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação a fim de, entre outros objetivos, avaliar regularmente a probabilidade e o impacto dos riscos identificados, utilizando métodos qualitativos e quantitativos, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO9 – Avaliar e gerenciar riscos de TI e na NBR 27005 – Gestão de Riscos de Segurança da Informação.

2.16 – Inexistência de processo de software.

2.16.1 – Situação encontrada:

O DNOCS informou que não há na instituição um processo formal de desenvolvimento e de garantia de qualidade do software, conforme resposta ao item 7.3 do questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I, fl. 24). Além disso, em complemento à resposta do questionário, informou no item 5 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo I, fl. 14) que ‘a metodologia de desenvolvimento necessita ser mais bem definida. Hoje não é utilizado nenhum processo de qualidade de software. A área de desenvolvimento de sistemas está resumida hoje a uma única pessoa’

O DNOCS dispõe de uma solução de sistema de informação denominada SISTEMA APOENA, o qual é composto por vários módulos e subsistemas que deveriam atender todas as áreas de negócio da organização. Conforme documentação apresentada referente a julho de 2010 (Fls. 27/36), o Apoena é composto de 34 módulos que abrangem tanto áreas fins do órgão, como gestão de obras e de recursos hídricos, quanto áreas meio como folha de pagamento e contabilidade.

Segundo informou o Coordenador de Gestão Estratégica, os módulos do sistema Apoena estão em diferentes estágios de desenvolvimento, sendo que alguns estão finalizados mas não são utilizados pelos respectivos gestores, outros ainda em fase inicial de desenvolvimento e os demais já têm desenvolvimento

avançado. O Coordenador de Gestão Estratégica afirmou ainda em reunião realizada em 10/08/2010, da qual também participou a Diretoria do DNOCS, de que nenhum dos módulos do Apoena estava efetivamente sendo utilizado pelas áreas de negócio da instituição. Todavia, em reuniões posteriores com as áreas de negócio do DNOCS, evidenciou-se que alguns dos módulos do Apoena são efetivamente utilizados pelos gestores, até sem o conhecimento da Coordenação de Gestão Estratégica.

Observou-se ainda que existe no DNOCS solução de TI, no caso o Sistema de Monitoramento Eletrônico de Reservatórios, no qual a solução foi implementada pela área fim, sem participação da Coordenação de Gestão Estratégica, unidade esta que, de acordo com o Regimento Interno do órgão, deveria ser responsável pela mesma. Apenas após a implementação a área de TI do DNOCS passou a participar do projeto.

Um dos argumentos apresentados pela Coordenação de Gestão Estratégica para a ausência de um processo de software foi a existência de apenas um servidor do DNOCS na equipe destinado, entre outras funções, ao desenvolvimento de software. Conforme observação direta realizada, a equipe constatou a situação de extrema gravidade em que se encontra a área de desenvolvimento de sistemas, entendendo ser urgente para o órgão a estruturação de uma equipe de TI com as competências necessárias para a implementação de um processo de software que atenda à instituição.

Acrescenta-se ainda que a definição e implementação de um processo de software, com a previsão dos artefatos a serem produzidos neste processo, é indispensável para que se possa realizar uma contratação de empresa prestadora de serviços de desenvolvimento de software (Lei 8.666/93, art, 6º, inciso IX).

2.16.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

Sistema Apoena – Relação de Módulos e Subsistemas

2.16.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.16.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Deficiência no processo de contratação, decorrente da inexistência de metodologia que assegure boa contratação de desenvolvimento de sistemas. (efeito potencial)

Inexistência de parâmetros de aferição de qualidade para contratação de desenvolvimento de sistemas. (efeito potencial)

2.16.5 – Critérios:

Instrução Normativa 4/2008, SLTI/MPOG, art. 12, inciso II

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO8.3 – Padrões de desenvolvimento e de aquisições.

2.16.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.3 (Anexo 1 – Principal – folha 24)

Resposta ao item 5 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 14)

2.16.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado, contudo esclareceu que o que havia informado inicialmente à equipe de auditoria era que alguns módulos do alguns módulos do APOENA foram desenvolvidos, mas estão sendo utilizados apenas na Administração Central, como por exemplo, o Sistema de Controle Patrimonial, outros foram desenvolvidos, mas nunca foram utilizados como o Sistema de Veículos e alguns foram desenvolvidos parcialmente como o Sistema de Acompanhamento de Obras, Sistema de Acompanhamento de Produção dos Perímetros Irrigados, dentre outros, que foram interrompidos após o término do contrato de serviços executivos para a área de TI. Não procede assim a informação apresentada pela equipe de que a área de TI havia informado que não havia nenhum sistema em produção. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.16.8 – Conclusão da equipe:

Diante do exposto, concluiu-se da inexistência de qualquer processo formal para o processo de produção de software, evidenciando a irregularidade apontada.

2.16.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, e às disposições contidas na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 12, II, defina um processo de software previamente às futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, vinculando o contrato com o processo de software, sem o qual o objeto não estará precisamente definido.

Recomendar ao DNOCS que, quando do estabelecimento de seu processo de software, considere as Normas NBR ISO/IEC 12207 e 15504.

2.17 – Inexistência do PDTI

2.17.1 – Situação encontrada:

Na resposta no item 2.2 do questionário Perfil GovTI 2010 (Anexo I – Fl. 22), o DNOCS informou que a instituição desenvolve alguns planos estratégicos de TI, mas não de maneira periódica. Como evidência, o DNOCS respondeu no item 2.1 da resposta ao OF 471/2010-01-Secex/CE (Anexo I, Fl. 12) que 'dentro do PEI existe o planejamento da Coordenação de Gestão Estratégica que contempla os Serviços de Informática'.

O referido PEI (Arquivo PEI.pdf), tratado no item 2.1, é na verdade uma Proposta de Plano de Ação para o biênio 2009/2010, elaborada pela administração do DNOCS, que todavia não foi aprovada formalmente. Na referida Proposta, a Coordenação de Gestão Estratégica incluiu as seguintes ações referentes à área de TI: 1.1 Plano Diretor de Tecnologia da Informação; 1.2 – Contratação de empresa para a área de informática; 1.3 – Aquisição de equipamentos de informática e 1.4 – Novo acesso a internet (tecnologia MPLS). Não há no documento referências do alinhamento dessas ações de TI com as diretrizes traçadas pelas demais diretorias do DNOCS.

Além do disposto do arquivo PEI.pdf, o DNOCS apresentou como evidência da realização de Planejamento de TI pelo DNOCS o documento Plano Diretor de Tecnologia da Informação (Arquivo PDTI.pdf), elaborado para o exercício de 2009 e aprovado pela direção do DNOCS por meio da Portaria nº 330 DG/CRH de 16 de julho de 2009, e publicado no Boletim Administrativo edição extra de 16 de julho de 2009.

Todavia a análise do Plano Diretor de Tecnologia apresentado evidenciou que o mesmo carece de itens essenciais para que possa ser considerado um plano propriamente dito (IN 2/2008-art. 4º, III), entre os quais se destacam:

– alinhamento das ações propostas à estratégia do órgão;

– estabelecimento de indicadores de desempenho, de acordo com os objetivos estratégicos, com vistas a avaliar a atuação da área de TI;

– plano de investimentos, com o detalhamento financeiro das ações;

– necessidade de contratação de serviços, uma vez que o plano apresentado apresenta a demanda de pessoal técnico, e não de serviços necessários, em desconformidade com o disposto na IN 2/2008-art. 4º

Finalmente, vale ressaltar que o plano apresentado refere-se ao exercício de 2009, e, conforme as respostas do DNOCS ao OF 471/2010-Secex/Ce, itens 2.2.3, 2.2.4 e 2.2.5, o plano proposto para 2009 não foi executado em virtude de: 'À época da elaboração do Plano estratégico de TI e do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI existia um contrato com uma empresa de terceirização de mão de obra que supria parcialmente as necessidades da Instituição na área de TI (vide PDTI, págs. 19 a 22). Em Abril de 2009 foi formalizado o documento em anexo (Mem. 12/CGPE/CGE) com a avaliação de riscos em TI por insuficiência de recursos humanos na área. Em julho de 2009 o contrato com a empresa citada foi encerrado por decisão judicial. Desde então a área de TI passou a contar apenas com o quadro de pessoal permanente existente (vide item 3.4 deste questionário). Na tentativa de dar continuidade ao Plano, e suprir minimamente as necessidades da área, foi solicitada a contratação de uma nova empresa para prestação de serviços seguindo as orientações da IN04/2008-SLTI através de processo licitatório

(processo 59400.5705/2009-08). Com a anulação do referido procedimento, nova solicitação foi realizada através do processo 59400.545/2010-36 iniciado em 26/01/2010. Enquanto o processo citado tramitava, foram pesquisados alguns registros de preços no sentido de resolver de maneira emergencial as carências registradas. Dessa forma foram solicitadas adesões a atas de registro de preços processo 59400.2524/2010-55, nenhuma das solicitações aqui referenciadas foi concretizadas até esta data.' (Anexo I, Fl. 12).

2.17.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Arquivo eletrônico PEI.pdf

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

Plano Diretor de Tecnologia da Informação

2.17.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.17.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Ações de TI não alinhadas ao negócio. (efeito potencial)

2.17.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Decreto Lei 200/1967, art. 6º, inciso I; art. 7º

Instrução Normativa 4/2008, SLTI/MPOG, art. 2º, inciso X; art. 3º; art. 4º, inciso III

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO1 – Planejamento Estratégico de TI

2.17.6 – Evidências:

Arquivo PDTI.PDF no CD (Anexo 1 – Principal – folha 19)

Resposta ao item 2 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 12)

2.17.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.17.8 – Conclusão da equipe:

Apesar de ter apresentado um documento intitulado Plano Diretor de Tecnologia da Informação para o exercício de 2009, tal documento carece de elementos básicos para que o mesmo possa ser considerado efetivamente um PDTI, além de não haver versão do documento válida para o exercício de 2010. Ressalta-se aqui que este achado relaciona-se diretamente ao achado 'Inexistência do Plano Estratégico Institucional'.

2.17.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência e às disposições contidas no Decreto-Lei nº 200/67, art. 6º, inciso I, e na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º, implante, na área de tecnologia da informação do DNOCS, um processo de planejamento de Planejamento Estratégico de TI que organize as estratégias, as ações, os prazos, os recursos financeiros, humanos e materiais, tendo como produto a elaboração e aprovação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, observando as diretrizes constantes na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 4, III, e as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI.

2.18 – Inexistência do Plano Estratégico Institucional

2.18.1 – Situação encontrada:

Em resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo I, fls. 01/08), o DNOCS encaminhou o arquivo eletrônico 'PEI.PDF' – CD Anexo I, Fl. 19, afirmando que o mesmo tratava-se do Plano Estratégico Institucional (PEI) daquela autarquia. Conforme consta na resposta ao item 1.2.1 do OF nº 471/2010-01-Secex/Ce, o DNOCS assim declarou:

'Existe um plano estratégico institucional (PEI), o qual foi dado conhecimento à Diretoria Colegiada, não tendo sido entretanto objeto de nenhum ato de formalização. O PEI se constitui em um

instrumento de trabalho para o encaminhamento das diversas demandas da Instituição junto ao Ministério da Integração Nacional e outros parceiros.'

Todavia, a equipe de auditoria verificou que o referido documento eletrônico, que tem, na folha 01 o título 'DNOCS – PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO 2009/2010' não se tratava de um PEI, visto que não apresenta itens essenciais como: definição de negócio, missão e visão; declaração e objetivos e as iniciativas estratégicas do ente e estabelecimento de indicadores de desempenho, de acordo com os objetivos estratégicos (Norma Técnica – MPOG – Gespública – Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010 – critério de avaliação 2).

Além do exposto, com relação ao envolvimento das áreas de negócio no planejamento estratégico institucional, o DNOCS informou em resposta ao item 1.2.2 do OF nº 471/2010-01-Secex/Ce que 'Foi solicitado a cada Diretoria que elaborasse o seu planejamento institucional. Posteriormente o mesmo foi consolidado em um único documento e encaminhado à Diretoria Colegiada.'. A avaliação do documento apresentado evidencia que houve a elaboração de propostas de cada uma das três Diretorias do DNOCS, contudo não há indícios de que houve interação entre essas áreas organizacionais na elaboração da Proposta. Cada Diretoria elaborou, individualmente, sua proposta as quais foram consolidadas num único documento.

Com relação à divulgação do alegado Plano Estratégico Institucional, o DNOCS informou que 'A divulgação ocorreu de maneira informal tendo sido dado conhecimento aos servidores do conteúdo do mesmo por meio das diversas Diretorias.', porém não apresentou nenhuma evidência da forma informal como se deu a divulgação.

2.18.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Arquivo eletrônico PEI.pdf

Questionário: Perfil GovTI 2010

2.18.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.18.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Ausência de referencial para verificar o alinhamento estratégico das ações da área de TI com o negócio da instituição. (efeito real)

Risco de a instituição não conseguir atuar de forma eficiente no atingimento dos seus objetivos finalísticos. (efeito potencial)

2.18.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Decreto Lei 200/1967, art. 6º, inciso I; art. 7º

Norma Técnica – MPOG – Gespública – Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010 – critério de avaliação 2

2.18.6 – Evidências:

Arquivo eletrônico – DNOCS – PROPOSTA DE PLANO DE AÇÃO 2009/2010 – Resposta ao item 1.2.1 do OF nº 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 19)

2.18.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.18.8 – Conclusão da equipe:

Embora o DNOCS afirme que existe um plano estratégico institucional (PEI), o qual foi dado conhecimento à Diretoria Colegiada, não tendo sido entretanto objeto de nenhum ato de formalização, a evidência apresentada é um plano de ação que não contempla nenhum dos elementos essenciais previstos no Gespública. Além disso, o DNOCS não apresentou evidências de que existe um processo formal de planejamento estratégico implementado na instituição.

Frente ao exposto, a equipe de auditoria concluiu que o DNOCS não executa um processo de planejamento estratégico institucional.

2.18.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Dnocs que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e no Decreto Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, elabore um Plano Estratégico Institucional, considerando o previsto no critério de avaliação nº 2 do Gespública.

2.19 – Inexistência do processo de gestão de configuração

2.19.1 – Situação encontrada:

O DNOCS não realiza atividades relativas ao processo de gestão de configuração, conforme demonstrado na resposta ao item 7.6 do questionário Perfil GovTI 2010 (anexo I, fl. 25).

2.19.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.19.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.19.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Desatualização ou deficiência da configuração de TI. (efeito potencial)

2.19.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, DS9 – Gerenciar Configurações.

2.19.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.6 (Anexo 1 – Principal – folha 25)

Resposta ao item 7 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 15)

2.19.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.19.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que o DNOCS não implementa processo de Gestão de Configuração.

2.19.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, implemente processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração.

2.20 – Inexistência do processo de gestão de incidentes.

2.20.1 – Situação encontrada:

O DNOCS não realiza atividades relativas ao processo de gestão de incidentes conforme demonstrado na resposta ao item 7.6 do questionário PerfilGovTI 2010 (Anexo I, fl. 25). Conforme já abordado anteriormente,a atual equipe de TI é composta de três servidores, dos quais dois ocupam cargo gerencial. Dessa forma, há uma carência de recursos humanos, efetivos ou terceirizados, em número e em especialização.

A situação atual do órgão faz com que a maioria dos incidentes seja tratados à medida que ocorrem, não havendo um processo preventivo de atuação. Como exemplo das dificuldades encontradas pela atual equipe de TI, cita-se o fato de indisponibilidade total da rede do DNOCS por três dias, de 24 a 28 de setembro, devido a problemas de refrigeração na sala onde estão localizados os diversos equipamentos servidores da instituição, o que só não comprometeu mais as atividades da organização em virtude do baixo uso de sistemas de informação corporativos que hoje se faz no DNOCS.

2.20.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.20.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.20.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Ocorrência de incidentes sem o devido gerenciamento. (efeito potencial)

Paralisação dos serviços de TI. (efeito potencial)

Paralisação das atividades da organização. (efeito potencial)

2.20.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002, item 10.1.2 – Gestão de mudanças.

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes.

2.20.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.6 (Anexo 1 – Principal – folha 25)

Resposta ao item 7 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 15)

2.20.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.20.8 – Conclusão da equipe:

A equipe evidenciou que o DNOCS não implementa processo de gestão de incidentes.

2.20.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, implemente processo de gestão de incidentes de serviços de tecnologia da informação, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes e de outras boas práticas de mercado (como a NBR 26.000 e a NBR 27.002).

2.21 – Inexistência do processo de gestão de mudanças.

2.21.1 – Situação encontrada:

O DNOCS não realiza atividades relativas ao processo de gestão de mudanças, conforme demonstrado na resposta ao item 7.6 do questionário Perfil GovTI 2010.

2.21.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Questionário: Perfil GovTI 2010

Resposta ao OF nº 471/2010-01-Secex/Ce

2.21.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

2.21.4 – Efeitos/Consequências do achado:

Não avaliação do impacto de eventuais mudanças. (efeito potencial)

Solicitações de mudanças não controladas. (efeito potencial)

2.21.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, AI6 – Gerenciar mudanças.

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002, 12.5.1 – Procedimentos para controle de mudanças

2.21.6 – Evidências:

Resposta ao questionário Perfil GovTI 2010 – Item 7.6 (Anexo 1 – Principal – folha 25)

Resposta ao item 7 do OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo 1 – Principal – folha 15)

2.21.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O DNOCS, por meio da Coordenação de Gestão Estratégica, concordou com o teor deste achado. (Anexo 1 – Principal – folha 82)

2.21.8 – Conclusão da equipe:

A equipe de auditoria evidenciou que o DNOVS não implementa processo de gestão de mudanças.

2.21.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao DNOCS que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, estabeleça procedimentos formais de gestão de mudanças, de acordo com o previsto no item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar mudanças.

4 – OUTROS FATOS RELEVANTES

A equipe de auditoria, por meio de análise das respostas ao questionário Perfil GovTI 2010 e ao OF 471/2010-01-Secex/Ce (Anexo I, Fl. 13), identificou no DNOCS a inexistência ou inadequação dos

sistemas de informação que dão suporte às atividades das áreas-fim daquele órgão. Esta situação foi confirmada pelo Coordenador de Gestão Estratégica.

Em virtude desta constatação, buscou-se verificar como as áreas de negócio do DNOCS geriam suas atividades sem o apoio de uma solução de TI. Em reunião com a Auditoria Interna do DNOCS, foram selecionadas para verificação as áreas de gestão de obras, gestão de barragens, gestão de perímetros irrigados e gestão de convênios. A equipe realizou, de 28 a 30/10/2010, reuniões com os responsáveis por essas áreas.

Em reunião realizada em 28/09/2010 com representantes da Diretoria de Infraestrutura Hídrica, especificamente do Serviço de Execução e Segurança de Obras e do Serviço de Monitoramento Hidrológico, foram verificadas as condições gerais do uso de TI no controle das atividades pertinentes às áreas.

Gestão de Obras

Em relação ao Serviço de Execução e Segurança de Obras, conforme apresentado pelo representante da área, Sr. Marcos Rangel, foram prestadas as seguintes informações:

– atualmente, o acompanhamento e controle das obras do DNOCS é realizado com a utilização de planilhas eletrônicas no Excel, alguns módulos do Sistema APOENA e sistemas de informação disponibilizados pelas empresas responsáveis pela execução das obras;

– os sistemas do DNOCS para controle de obras, em virtude do cancelamento em 2009 do contrato de terceirização para desenvolvimento dos sistemas, foram feitos parcialmente e não estão sendo utilizados, sendo que os poucos módulo utilizados estão sem manutenção;

– em virtude de diferenças entre a forma de tratamento das ordens bancárias pelo SIAFI e do sistema utilizado pelo DNOCS, há diferença nas informações. Ressalta-se ainda que as informações são digitadas em duplicidade no SIAFI e no sistema APOENA, o que pode causar inconsistências;

– A inserção de dados no Sistema APOENA está toda atrasada, porque houve pane no sistema e ainda está sendo identificado onde ocorreu o problema, havendo uma previsão do sistema volta a operar no final do ano de 2010;

– somente os dados relativos aos contratos celebrados na Sede do DNOCS é que são inseridos no sistema, não sendo incluídos, portanto, os celebrados pelas Coordenadorias Estaduais;

– há atualmente um módulo que trata da digitalização dos contratos e documentação complementar;

– o acompanhamento das obras é feito semanalmente por meio de planilhas eletrônicas. Tais planilhas são enviadas ao DNOCS e inseridas no sistema;

– no Sistema APOENA, não são utilizados os módulos de engenharia e financeiro, pois os mesmos não estão finalizados;

Já em relação ao Serviço de Monitoramento Hidrológico, que cuida do gerenciamento das barragens, a equipe verificou o sério estado em que se encontra aquela área do DNOCS, que, apesar de ter alguns módulos do Sistema APOENA que dão suporte às suas atividades, ainda enfrenta limitações técnicas para um pleno funcionamento. Conforme apresentado pelo Sr. André Mavigner:

– atualmente a maioria dos módulos do Sistema APOENA relativos a essa área está em produção e são utilizados normalmente. No entanto, alguns módulos necessitam de alterações e complementações e outros precisam apenas de alimentação de dados ou de atualização. Os módulos parcialmente desenvolvidos são Pluviometria, Poços e Fluviometria e encontram-se num estágio de conclusão de 60 a 70%, de acordo com estimativa do Setor de Informática;

– os seguintes módulos do Sistema APOENA são efetivamente utilizados: Cadastro de Reservatórios; Armazenamento das Características dos Reservatórios; Armazenamento das Imagens dos Reservatórios; Cadastro de Tabela Padrão de Cota área e Volume; Cadastro de Leituras e Monitoramento dos Níveis dos Reservatórios; Gráfico de Monitoramento dos Açudes; Cadastro dos Poços;

– os dados são disponibilizados no sítio do DNOCS na Internet;

– as informações são captadas manualmente nos reservatórios e repassadas às Coordenadorias Regionais por telefone, que então faz a inserção das informações no Sistema APOENA;

– há sistema de monitoramento eletrônico de reservatórios em apenas três açudes, de um total de 326;

– não há definição de periodicidade para inserção pelos responsáveis dos dados relativos aos açudes, em razão das variáveis que influenciam no monitoramento dos açudes, tais como dificuldade de acesso e necessidade obtenção de muitos dados.

– há planejamento para ser implantada uma Sala de Situação para monitoramento dos açudes. O local já foi definido e há computadores, mas ainda não entrou em operação por problemas orçamentários e de pessoal;

– ainda não há previsão de quando serão alocados recursos no orçamento para implantação de monitoramento eletrônico em novos reservatórios, fiscalização e manutenção. No orçamento do DNCOS, há grande disponibilização de recursos para o gerenciamento do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, todavia, para atender às necessidades da autarquia, os recursos são escassos.

Conforme se vê, apesar do incremento no valor do orçamento de obras do DNOCS, que é da ordem de R$ 1,02 bilhão em 2010, a carência de soluções de TI que atendam essas áreas faz com que os controles implementados, manuais ou de formas não integradas, apresentam sérios riscos ao alcance dos objetivos institucionais daquela autarquia.

Gestão de Perímetros Irrigados

Com relação à gestão de perímetros irrigados o representante da área, Sr. Aloísio Gomes, informou que não há nenhuma solução de TI que atenda a área. À área da qual faz parte, a Coordenação de Tecnologia e Operações Agrícolas, compete segundo o Regimento Interno do DNOCS: promover, coordenar e supervisionar as ações de operações com base no emprego da irrigação, no aproveitamento das áreas de montante dos açudes públicos e das áreas de sequeiro considerados os aspectos tecnológicos, socioeconômicos e ambientais.

Assim, essa área é responsável por prover instrumentos que permitam gerenciar a alocação das terras que envolvem os recursos hídricos implementados pelo DNOCS e a utilização produtiva dessas terras. Atualmente, existem 38 perímetros irrigados coordenados pelo DNOCS, dos quais 30 são gerenciados diretamente por associações de irrigantes.

Tem-se aqui situação crítica, em que a gestão dos 38 perímetros irrigados é feita com base em relatórios mensais elaborados em papel e encaminhados à Administração Central do DNOCS. Os relatórios em papel trazem informações referentes ao percentual de área atendido por irrigação, qual a área de plantio de cada tipo de cultura, a produção agrícola, pecuária e pesqueira alcançada e de que forma a área é aproveitada.

Conforme informado pelo gestor, há grande dificuldade na consolidação dessas informações e na verificação da veracidade dos dados informados. Não há no DNOCS sistema de informação disponível para recebimento, validação e consolidação dessa informação.

Gestão de Convênios

Com relação à gestão dos convênios firmados pelo DNOCS, verificou-se que não há sistema de informação que atenda ao Serviço de Monitoramento de Convênios, ao qual compete analisar as solicitações de convênios que tenham por objeto a execução de obras e serviços de engenharia, acompanhar a análise técnica dos projetos e promover o acompanhamento e avaliação da execução dos convênios de obras e serviços celebrados pela autarquia. Assim, conforme informado pela representante da área, não há sistema de informação os prazos, aditivos e repasses realizados são controlados por meio de planilha eletrônica. Acrescentou ainda que o Sistema SICONV, acessado por meio da Rede Serpro, não atende plenamente às necessidades da área nem a equipe foi treinada no mesmo.

Verificou-se que apenas o controle financeiro dos repasses aos convênios, realizada pelo Serviço de Contabilidade, subordinado à Coordenação de Recursos Financeiros, é realizado por meio da utilização de módulos do Sistema APOENA. Conforme informou a representante deste setor:

– anteriormente, para realizar o controle dos convênios, fazia-se uma planilha, datilografada, a cada no final do ano. A partir de 2006 foi criado um programa no APOENA que contem o resumo da ficha

utilizada para realizar o controle dos convênios. O programa é disponibilizado para o Setor de Auditoria, para as Diretorias de Produção e de Infraestrutura Hídrica, a fim de estes realizem consulta.

– o sistema ainda está necessita do desenvolvimento de novas funcionalidades para atendimento à área;

– a partir do Sistema APOENA, as informações são consolidadas anualmente para elaboração da prestação anual de contas do DNOCS.Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para a questão de auditoria nº 4 formulada para esta fiscalização.

A ausência de uma solução de TI que dê suporte à área de gestão de convênios faz com que os controle s sejam implementados manualmente e por meio de planilhas eletrônicas, o que evidencia a fragilidade deste processo crítico ao negócio do DNOCS."

3. Por tais motivos, a Secex/CE, em pareceres uniformes (fls. 27/32), sugeriu a esta Corte formular ao Dnocs as seguintes determinações e recomendações e alertas:

"Determinação ao DNOCS:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que:

Em atenção ao disposto no Decreto nº 4553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II e art. 67, crie critérios de classificação das informações a fim de que possam ter tratamento diferenciado conforme seu grau de importância, criticidade e sensibilidade, observando o disposto pelo item 7.2 da NBR ISO/IEC 27002.

Em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VI c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 Coordenação de segurança da informação.

Em atenção ao disposto na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 4º, IV, implante Comitê de Tecnologia da Informação que envolva as diversas áreas do DNOCS, que se responsabilize por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos institucionais e apoiar a priorização de projetos a serem implantados, considerando ainda as diretrizes do Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê estratégico de TI e PO4.3 – Comitê diretor de TI.

Em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, V, institua equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, observando as práticas contidas na Norma Complementar 05/IN01/DSIC/GSIPR.

Em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, IV e art. 7º, c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, nomeie Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.3 Atribuição de responsabilidade para segurança da informação.

Em atenção ao disposto na Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira que todos os ativos de informação sejam inventariados e tenham um proprietário responsável, observando as práticas contidas no item 7.1 da NBR ISO/IEC 27002.

Em atenção às disposições contidas no Decreto nº 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c Portaria MP nº 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação, o qual compreenderá as definições dos temas, as metodologias de capacitação a serem implementadas, bem como as ações de capacitação voltadas à habilitação de seus servidores.

Em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII, implante Política de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR.

Em atenção ao disposto na Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação a fim de, entre outros objetivos, avaliar regularmente a probabilidade e o impacto dos riscos identificados, utilizando métodos qualitativos e quantitativos,

observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO9 – Avaliar e gerenciar riscos de TI e na NBR 27005 – Gestão de Riscos de Segurança da Informação.

Em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, e às disposições contidas na Instrução Normativa nº 04/2008 -SLTI/MPOG, art. 12, II, defina um processo de software previamente às futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, vinculando o contrato com o processo de software, sem o qual o objeto não estará precisamente definido.

Em atenção ao princípio constitucional da eficiência e às disposições contidas no Decreto-Lei nº 200/67, art. 6º, inciso I, e na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º, implante, na área de tecnologia da informação do DNOCS, um processo de planejamento de Planejamento Estratégico de TI que organize as estratégias, as ações, os prazos, os recursos financeiros, humanos e materiais, tendo como produto a elaboração e aprovação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, observando as diretrizes constantes na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 4, III, e as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI.

Em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VI c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 Coordenação de segurança da informação.

Encaminhe, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência do Acórdão que vier a ser proferido, plano de ação para a implementação das medidas contidas do Decisum, contendo:

a) Para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

b) Para cada recomendação, cuja implementação seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.

Recomendação ao DNOCS:

Recomendar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência:

Promova ações para que a auditoria interna apoie a avaliação da TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, ME2 Monitorar e avaliar os controles internos.

Estabeleça um processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho, ME1.5 Relatórios gerenciais, ME1.6 Ações corretivas e ME2 Monitorar e avaliar os controles internos.

Em atenção ao Decreto 5707/2006, art. 1º, inciso III, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando o melhor atendimento das necessidades institucionais, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI.

Implemente controles que promovam a regular gestão contratual e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço.

Implemente controles que promovam o cumprimento do processo de planejamento previsto na Instrução Normativa nº 4/2008 – SLTI/MPOG.

Implante uma estrutura formal de gerência de projetos, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, processo PO10.2 – Estruturas de Gerência de Projetos e do PmBok, dentre outras boas práticas de mercado.

Em atenção ao Decreto Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, elabore um Plano Estratégico Institucional, considerando o previsto no critério de avaliação nº 2 do Gespública.

Implemente processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração.

Implemente processo de gestão de incidentes de serviços de tecnologia da informação, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes e de outras boas práticas de mercado (como a NBR 26.000 e a NBR 27.002).

Estabeleça procedimentos formais de gestão de mudanças, de acordo com o previsto no item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar mudanças.

Determinação de Providências Internas ao TCU:

Encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido ao Ministério da Integração Nacional e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, a fim de dar ciência àqueles Órgãos da situação em que se encontra a àrea de Tecnologia da Informação do DNOCS. (2.18)"

É o Relatório.

VOTO

Na sessão de 8/9/2010 (acórdão 2.308/2010 – Plenário), apresentei a este colegiado o resultado consolidado do levantamento efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, em 2010, para avaliar a governança de tecnologia da informação em 315 órgãos e entidades das administrações direta e indireta dos três poderes da União.

2. Destaquei, naquela oportunidade, a importância da atuação desta Corte com relação à matéria, que, a partir da identificação de pontos vulneráveis, será possível ao Tribunal, em primeiro lugar, atuar como indutor do aperfeiçoamento da governança de TI no setor público e, em segundo lugar, identificar e disseminar entre as unidades jurisdicionadas os bons exemplos e modelos identificados.

3. Apontei, ainda, as conclusões mais significativas do levantamento, que permitiu constatar, em síntese, que:

a) mais de 60% das organizações não possui planejamento estratégico de TI;

b) algumas organizações continuam a ter sua TI totalmente controlada por pessoas estranhas a seus quadros de pessoal;

c) são graves os problemas de segurança da informação, já que informações críticas não são protegidas adequadamente;

d) metade das organizações não possui método ou processo para desenvolvimento de softwares e para aquisição de bens e serviços de informática, o que gera riscos de irregularidades em contratações;

e) a atuação sistemática da alta administração com respeito à TI ainda é incipiente;

f) mais da metade das organizações está no estágio inicial de governança de TI, e apenas 5% encontram-se em estágio aprimorado.

4. Neste momento, trago à consideração deste Plenário mais um trabalho concernente à matéria: a auditoria realizada pela Secex/CE no Dnocs com o intuito de avaliar controles gerais de governança de TI naquela entidade.

5. As principais ocorrências detectadas no presente trabalho assemelham-se às verificadas no levantamento consolidado e confirmam a precisão daquele estudo. Basicamente, constatou-se no Dnocs a inexistência de:

a) plano estratégico institucional;

b) plano diretor de TI;

c) avaliação de adequação de quadro de pessoal de TI;

d) comitê gestor de TI;

e) processo adequado de desenvolvimento de software;

f) processo de gerenciamento de projetos de TI;

g) processo de gestão de configuração de serviços de TI;

h) processo de gestão de incidentes de TI;

i) processo de gestão de mudanças;

j) classificação da informação;

k) comitê de segurança da informação;

l) equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais;
m) gestor de segurança da informação;
n) inventário de ativos de informação;
o) política de segurança da informação;
p) processo de gestão de riscos de segurança da informação;
q) plano anual de capacitação;
r) apoio da auditoria interna na avaliação de TI;
s) avaliação de gestão de TI;
t) controles que promovam o cumprimento da IN SLTI/MPOG 4/2008;
u) controles que promovam regular gestão contratual.

6. Com respeito às demais falhas acima apontadas, a unidade técnica apresentou uma série de determinações e recomendações que contribuirão para o saneamento das ocorrências e para o aperfeiçoamento da governança de TI do Dnocs.

9. Assim, por considerar papel deste Tribunal a constante indução de melhoria da gestão estatal e por estar integralmente de acordo com as medidas aventadas pela Secex/CE – especialmente no tocante ao crucial tema da segurança da informação, que reputo essencial para adequado funcionamento das organizações públicas e para defesa da intimidade dos cidadãos que com elas interagem – acolho as manifestações daquela Secretaria e voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 16 de março de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 592/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.052/2010-3
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Elias Fernandes Neto, diretor-geral (CPF 019.792.054-34).
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada para avaliar controles gerais de tecnologia da informação no Dnocs.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos arts. 42, §1º, e 43, I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 245, §1º, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Dnocs que:

9.1.1. em atenção ao Decreto 4.553/2002, art. 6º, § 2º, inciso II e art. 67, crie critérios de classificação das informações, a fim de que possam ter tratamento diferenciado conforme seu grau de importância, criticidade e sensibilidade, observando o item 7.2 da NBR ISO/IEC 27002;

9.1.2. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI, c/c a Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações,

observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 Coordenação de segurança da informação;

9.1.3. em atenção à Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 4º, IV, implante Comitê de Tecnologia da Informação que envolva as diversas áreas do Dnocs, que se responsabilize por alinhar os investimentos de tecnologia da informação com os objetivos institucionais e por apoiar a priorização de projetos a serem implantados, considerando as diretrizes do Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê estratégico de TI e PO4.3 – Comitê diretor de TI;

9.1.4. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, V, institua equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, observando as práticas contidas na Norma Complementar 05/IN01/DSIC/GSIPR;

9.1.5. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, IV e art. 7º, c/c a Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, nomeie Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.3 Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

9.1.6. em atenção à Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira a que todos os ativos de informação sejam inventariados e tenham um proprietário responsável, observando as práticas contidas no item 7.1 da NBR ISO/IEC 27002;

9.1.7. em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 5º, 2º, c/c a Portaria MP 208/2006, art. 2º, I e art. 4º, elabore Plano Anual de Capacitação, com definições dos temas e das metodologias de capacitação a serem implementadas, bem como das ações de capacitação voltadas à habilitação de seus servidores;

9.1.8. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII, implante Política de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR;

9.1.9. em atenção à Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação a fim de, entre outros objetivos, avaliar regularmente a probabilidade e o impacto dos riscos identificados, utilizando métodos qualitativos e quantitativos e observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO9 – Avaliar e gerenciar riscos de TI e na NBR 27005 – Gestão de Riscos de Segurança da Informação;

9.1.10. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, e à Instrução Normativa 4/2008 - SLTI/MPOG, art. 12, II, defina um processo de software previamente às futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, vinculando o contrato com o processo de software, sem o qual o objeto não estará precisamente definido;

9.1.11. em atenção ao princípio constitucional da eficiência e ao Decreto-Lei 200/67, art. 6º, inciso I, e à Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º, implante, na área de tecnologia da informação, processo de planejamento estratégico de TI que organize estratégias, ações, prazos e recursos financeiros, humanos e materiais, tendo como produto a elaboração e aprovação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, observando as diretrizes constantes da Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 4, III, e as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI.

9.1.12. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI c/c a Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3, institua Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002, item 6.1.2 Coordenação de segurança da informação;

9.1.13. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste acórdão; plano de ação para implementação das medidas determinadas por esta Corte:

a) para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

b) para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.

9.2. recomendar ao Dnocs que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência:

9.2.1. promova ações para que a auditoria interna apoie a avaliação da TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos;

9.2.2. estabeleça processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho, ME1.5 Relatórios gerenciais, ME1.6 Ações corretivas e ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos;

9.2.3. em atenção ao Decreto 5707/2006, art. 1º, inciso III, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando melhor atendimento das necessidades institucionais, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI;

9.2.4. implemente controles que promovam a regular gestão contratual e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes da atestação do serviço;

9.2.5. implemente controles que promovam o cumprimento do processo de planejamento previsto na Instrução Normativa 4/2008 – SLTI/MPOG;

9.2.6. implante estrutura formal de gerência de projetos, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, processo PO10.2 – Estruturas de Gerência de Projetos e do PmBok, dentre outras boas práticas de mercado;

9.2.7. em atenção ao Decreto Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, elabore Plano Estratégico Institucional, considerando o previsto no critério de avaliação nº 2 do Gespública;

9.2.8. implemente processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração.

9.2.9. implemente processo de gestão de incidentes de serviços de tecnologia da informação, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS8 – Gerenciar a central de serviços e incidentes e de outras boas práticas de mercado (como a NBR 26.000 e a NBR 27.002);

9.2.10. estabeleça procedimentos formais de gestão de mudanças, de acordo com o item 12.5.1 da NBR ISO/IEC 17799:2005, à semelhança das orientações contidas no Cobit 4.1, processo AI6 – Gerenciar mudanças;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, do relatório e do voto que o subsidiaram e do relatório de auditoria ao Ministério da Integração Nacional e à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0592-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 019.728/2009-8
Natureza): Monitoramento.
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: FISCOBRAS. RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DOS ACHADOS GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO OU RETENÇÃO CAUTELAR, REALIZADO EM CUMPRIMENTO AO ACÓRDÃO 1.884/2009 – PLENÁRIO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BR-487/PR, TRECHO PORTO CAMARGO – CAMPO MOURÃO. CONTRATO PG-171/98 ANULADO. RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO PG-143/99 PELO DNIT NÃO CONFIRMADA. EXCLUSÃO DO CONTRATO PG-171/98 DA LISTA DE OBJETOS COM IRREGULARIADES GRAVES. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento determinado pelo item 9.1.1 do Acórdão 1.884/2009 – TCU -Plenário, referente às obras de construção da BR-487/PR, trecho Porto Camargo – Campo Mourão, nas quais foram constatados indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação do aludido empreendimento.

2. Em atendimento à supracitada determinação, a assessora da Secob-2 produziu a instrução (fls. 13/14) transcrita a seguir, **verbis**:

"[...]

Este processo trata de monitoramento de achados graves com recomendação de paralisação (IGP) das obras de construção da BR-487/PR, trecho: divisa MS/PR (Porto Camargo – Campo Mourão), PT 26.782.1461.7K23.0041, constituído nos termos do item 9.1.1 do Acórdão 1.884/2009 – TCU -Plenário.

2. Em relação a esta rodovia estão registrados, no sistema de monitoramento de obras desta Secretaria, achados graves com recomendação de paralisação para os Contratos PG 171/98 e PG 143/99, decorrentes das fiscalizações realizadas em 2003 e 2009.

3. O Contrato PG 171/98 está paralisado desde 2003, devido à ocorrência de fraude em processo licitatório, assunto que vem sendo tratado no TC 005.524/2003-7, de relatoria do Ministro José Jorge, por intermédio do qual o Tribunal deliberou o seguinte:

'Acórdão 1801/2003

9.2 determinar ao DNIT que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, **promovendo a anulação da Concorrência 158/98-09 e os atos dela advindos conforme previsto no artigo 45 da Lei nº 8.443/1992**, tendo em vista ter sido cometido o crime previsto nos artigos 90 e 95 da Lei nº 8.666/1993;

(...)

9.5 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Poder Legislativo Federal, informando que o Programa de Trabalho nº 26.782.0233.5707.0003 poderá ter sua execução liberada, **após o cumprimento do contido no item 9.2 supra**;' (grifos inovados)

4. No Fiscobras 2009 foi identificada fraude documental decorrente da emissão de medição e de notas fiscais para serviços não executados, o que ensejou a inclusão do Contrato PG-143/99, referente à contratação de supervisão, coordenação e controle da construção da rodovia BR 487, no Anexo VI da LOA 2010 (TC 007.757/2009-7, Relator: Min. Valmir Campelo).

5. Mediante o Ofício 3721/DG, juntado por cópia às fls. 23, o DNIT informa que aprovou a anulação do Contrato PG-171/98, e encaminhou cópia da publicação da anulação do referido contrato no Diário Oficial da União – DOU (fls. 25). Sendo assim, uma vez atendido o item 9.2 do acórdão retrotranscrito, nos termos do item 9.5 do mesmo **decisum**, pode-se excluir o Contrato PG-171/98 do Anexo VI da LOA/2010.

6. Quanto ao Contrato PG 143/99, por intermédio do Ofício 3.306/2010/DG (fls. 38), o DNIT informa que aprovou a rescisão unilateral do referido contrato. Contudo, a rescisão do contrato ainda não foi efetivada. Foi publicado no DOU, em 25 de novembro último, intimação para que a contratada apresentasse recurso à decisão da Autarquia, caso fosse de seu interesse. Contudo, não se tem notícia dos desdobramentos ocorridos a partir de então.

7. Sendo assim, em relação ao Contrato PG 143/2009, tendo em vista que a rescisão contratual ainda não está firmada, as providências tomadas, que se tem conhecimento até então, não recomendam a exclusão do mencionado contrato do Anexo VI da LOA/2010.

8. Ante o exposto, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que, relativamente às obras de construção da BR-487/PR, trecho: divisa MS/PR (Porto Camargo – Campo Mourão), os documentos acostados aos autos, que comprovam a rescisão do Contrato PG-171/98, recomendam a sua exclusão da lista de objetos com irregularidades graves.

[...]"

3. O secretário substituto da unidade técnica complementou as informações da instrução no parecer (fl. 15) transcrito a seguir, **ipsis litteris**:

"[...]

De acordo com o encaminhamento do relatório precedente. Como acréscimo, importante informar que em 09/12/2010, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) examinou as obras com indícios de irregularidades graves informadas pelo TCU. Em deliberação daquela Comissão com relação às obras da BR-487/PR, consta:

'87. Tendo em vista a decisão do gestor de rescindir o contrato sob enfoque, este Comitê, acatando a solicitação daquele dirigente, **propõe que a obra e respectivo contrato não sejam incluídos no Anexo VI da LOA 2011**, sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de esponsabilidades, se afinal comprovados os indícios de irregularidades apontados pelo TCU, nos termos do § 3º do art. 98 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011).' (grifei)

2. Em suma, a obra não mais consta do anexo VI da Lei Orçamentária.

[...]".

É o Relatório.

VOTO

O presente monitoramento, realizado em atendimento à determinação contida no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.884/2009 – TCU – Plenário, objetivou reavaliar os achados graves com recomendação de

paralisação (IGP) das obras de construção da BR-487/PR, trecho: Porto Camargo – Campo Mourão, PT 26.782.1461.7K23.0041.

2. Conforme informado pela unidade técnica, o Contrato PG-171/98 foi anulado pelo Dnit, sendo cabível sua exclusão da lista de objetos com irregularidades graves.

3. Quanto ao Contrato PG-143/2009, também entendo pertinente a proposta da Secob-2, no sentido de o TCU não recomendar a exclusão do referido contrato do Anexo VI da LOA/2010, tendo em vista que a rescisão contratual não está ainda firmada, segundo informações acostadas aos autos.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões, em 16 de março de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 593/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.728/2009-8.
2. Grupo I – Classe V – Monitoramento
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (Secob-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de monitoramento determinado pelo item 9.1.1 do Acórdão 1.884/2009 – TCU – Plenário, referente às obras de construção da BR-487/PR, trecho Porto Camargo – Campo Mourão, nas quais foram constatados indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação do aludido empreendimento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar saneadas as Irregularidades Graves com Recomendação de Paralisação – IGP – referentes ao Contrato PG-171/98, tendo em vista a anulação desse contrato pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;

9.2 encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que, relativamente às obras de construção da BR-487/PR, trecho: Porto Camargo – Campo Mourão, os documentos acostados aos autos, que comprovam a rescisão do Contrato PG-171/98, recomendam a sua exclusão da lista de objetos com irregularidades graves.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0593-08/11-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 022.488/2010-3
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
Responsável: Daniel Silva Balaban, presidente (CPF 408.416.934-04).
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DE CONTROLES GERAIS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES, PRECARIEDADES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. IRREGULARIDADES JÁ TRATADAS EM OUTROS PROCESSOS. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E ALERTAS.

RELATÓRIO

A 6ª Secretaria de Controle Externo – Secex/6 realizou auditoria no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no período de 30/8 a 15/10/2010, com o objetivo de avaliar controles gerais de tecnologia da informação – TI e verificar se estão de acordo com a legislação pertinente e com as boas práticas de governança de TI.

2. As ocorrências detectadas foram apresentadas pela equipe de auditoria nos seguintes termos (fls. 95/128):

"**3 – ACHADOS DE AUDITORIA**

3.1 – Inexistência do Plano Estratégico Institucional

3.1.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 1 do Ofício nº 924/2010 (fls. 2/8, Principal), foram solicitadas informações sobre o planejamento estratégico institucional do FNDE. Em resposta, foi encaminhada cópia do Memorando nº 51/2010/PRESIDENCIA/FNDE (fls. 2/4, Anexo 1), em que a entidade informa sobre a interrupção do processo de elaboração do planejamento estratégico em virtude da greve dos servidores.

O planejamento foi indicado pelo Decreto-Lei 200/67 como um dos princípios fundamentais a serem obedecidos pelas atividades da Administração Pública Federal. Nesse sentido, o Ciclo 2010 do Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (GesPública), em um de seus critérios de avaliação, examina como a organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e

da sua missão institucional, formula suas estratégias, as desdobra em planos de ação de curto e longo prazos e acompanha sua implementação.

No Ofício de Requisição nº 001/2010 (fl. 41/42), foi solicitada a última versão do planejamento estratégico. Como resposta, foi encaminhado documento, cujo horizonte temporal contemplou o período de 2005 a 2006 (fls. 61/128, Anexo 2). Dessa forma, verificou-se que a instituição está sem planejamento estratégico, o que está em desacordo com o Regimento Interno do FNDE (aprovado pela Portaria MEC nº 852/2009), art. 5º, inciso I, art. 15, incisos I e II, art. 64, incisos I e III, e art. 65, inciso II.

3.1.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Planejamento Plano Estratégico Institucional

3.1.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.1.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Ausência de referencial para verificar o alinhamento estratégico das ações da área de TI com o negócio da instituição. (efeito real)

Risco de a instituição não conseguir atuar de forma eficiente no atingimento dos seus objetivos finalísticos. (efeito potencial)

3.1.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Decreto Lei 200/1967, art. 6º, inciso I; art. 7º

Norma Técnica – MPOG – Gespública – Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010 – critério de avaliação 2

Portaria 852/2009, Ministério da Educação, art. 15

3.1.6 – Evidências:

Cópia do último Planejamento Estratégico, realizado para os anos de 2005 a 2006 (Anexo 2 – Principal – folhas 61/128)

Memorando nº 51/2010/PRESIDENCIA/FNDE (Anexo 1 – Principal – folhas 2/4)

3.1.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Durante a reunião de ponto de controle, o auditado esclareceu que, embora esteja sem planejamento institucional no momento, o documento está em desenvolvimento, processo que sofreu atraso em virtude da greve ocorrida na Autarquia no 1º semestre de 2010.

3.1.8 – Conclusão da equipe:

A documentação obtida na auditoria indica que o FNDE está sem planejamento estratégico institucional desde o exercício de 2007. Isso contraria a determinação do Decreto-Lei 200/67, que instituiu o planejamento como princípio básico das atividades da Administração Pública Federal, bem como o princípio da eficiência, estatuído na Constituição de 1988. Essa lacuna no planejamento institucional demanda a expedição de recomendação ao FNDE, para que elabore o plano estratégico da entidade.

3.1.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e ao Decreto Lei nº 200/67, art. 6º, inciso I, e art. 7º, elabore Plano Estratégico Institucional, considerando o previsto no critério de avaliação nº 2 do Gespública.

3.2 – Falhas no PDTI

3.2.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 2.2.1 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (fls. 2/8, Principal), foram solicitadas evidências da formalização do Plano Diretor de Tecnologia da Informação no âmbito do FNDE.

Como resposta, foi enviado CD (fl. 453) com fotografias do seminário de encerramento do projeto PDTI, para vigência entre 2007 e 2010; termos de aceite da entrega de componentes do PDTI;, e arquivo de apresentação do Plano (que teria sido utilizado numa reunião do Comitê Gestor de TI).

Dessa forma, não há comprovação formal de que o produto elaborado pela empresa de consultoria contratada para esse fim foi incorporado pelo FNDE como seu PDTI.

Além disso, não constam do PDTI em vigor indicadores de desempenho, de acordo com os objetivos estratégicos, com vistas a avaliar a atuação da área de TI, que correspondem a elementos essenciais do plano.

3.2.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Planejamento PDTI do FNDE

3.2.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.2.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Ações de TI não alinhadas ao negócio. (efeito potencial)

3.2.5 – Critérios:

Instrução Normativa 4/2008, SLTI/MPOG, art. 4º, inciso III

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO1 – Planejamento Estratégico de TI

3.2.6 – Evidências:

Cadernos do PDTI – cópia em CD gravado (Anexo 1 – Principal – folha 453)

Resposta complementar ao item 2.2.1 do Ofício 924/2010 (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1385/1386)

Publicação do resumo do PDTI em 9/9/2010, não realizada por ato normativo. (Anexo 2 – Principal – folhas 256/270)

Resposta ao Ofício nº 924/2010 – itens pendentes (Anexo 2 – Principal – folha 8)

3.2.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

No item **b** do Ofício de Requisição nº 001/2010 (fls. 41/42, foi solicitada evidência de aprovação do PDTI pela autoridade competente, bem como da respectiva publicação. Como esclarecimento, foi informado inicialmente que não houve portaria ou outro ato normativo publicado para aprovação do Plano (item 2.2.1, à fl. 8 do Anexo II). Posteriormente, o FNDE, às fls. 256/270, apresentou evidência de publicação de um resumo do PDTI, no Boletim Interno, datado de 9/9/2010, em decorrência do atendimento ao Plano de Metas da SLTI/MPOG. Todavia, essa publicação não ocorreu sob a forma de ato normativo de aprovação.

3.2.8 – Conclusão da equipe:

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação em vigor no FNDE não foi aprovado pela autoridade competente. A ausência de ato normativo de aprovação do PDTI resulta na não comprovação de que o produto elaborado pela empresa de consultoria foi incorporado pelo FNDE como seu PDTI.

Além disso, não constam do PDTI em vigor indicadores de desempenho, de acordo com os objetivos estratégicos.

A publicação do resumo do PDTI em 9/9/2010, quase ao final do horizonte temporal projetado para sua vigência (2007-2010), reflete a intempestividade da divulgação interna do plano.

As falhas consignadas justificam a proposição de determinação ao FNDE, para que aperfeiçoe o processo de planejamento estratégico de TI, compatibilizando o PDTI da entidade com o disposto na IN 04 SLTI/MPOG e com as melhores práticas contidas no Cobit 4.1 – PO1.

3.2.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que, em atenção às disposições contidas no Decreto-Lei nº 200/67, art. 6º, inciso I, e na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º, institua processo de Planejamento Estratégico de TI, de maneira que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI esteja em conformidade com as diretrizes constantes na Instrução Normativa nº 04/2008-SLTI/MPOG, art. 4º, III, e as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI, especialmente no que se refere à aprovação e à publicação do Plano.

3.3 – Falhas no processo de planejamento de TI

3.3.1 – Situação encontrada:

Mediante o item 2 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (fls. 2/8, Principal), foram solicitadas informações a respeito do processo de planejamento de TI do FNDE. Em resposta, foram trazidas as seguintes informações (fls. 8 e 29, Anexo II):

– quanto à divulgação do PDTI aos servidores do ente, foram indicados como meios de divulgação o 'Seminário de Encerramento do Projeto PDTI'; uma apresentação do PDTI na 3ª Reunião do Comitê Gestor de TI do FNDE (reunião que teria sido realizada em 28/10/2009, mas cuja ata não se encontra assinada, e com arquivo editado em 30/08/2010); fotografias do 'Seminário aos Colaboradores de TI', no dia 26/06/2010, em que se teria feito uma apresentação do PDTI aos colaboradores da CGETI (que, entretanto, é a unidade responsável pela execução do Plano); e, por fim, informou-se sobre o encaminhamento à Diretoria de Administração e Tecnologia de um resumo do PDTI para divulgação interna (verificou-se que o Plano não foi divulgado na intranet da autarquia);

– com referência ao desdobramento do PDTI em planos de ação de curto e médio prazo, informou-se que não se procedeu a tal desdobramento a outras unidades executoras; a CGETI é a unidade executora das ações de TI constantes do Plano; verificou-se no PDTI (Produto 4 – Planejamento para Implementação do PDTI – PA_Soluções.pdf, itens 2.3 e 2.5, por exemplo) a proposta de soluções que necessariamente envolveriam outras áreas de negócio, mas cujas atuações não se encontram contempladas;

– quanto à avaliação do PDTI, foi informado que não se implementou metodologia para o acompanhamento periódico do Plano atual. Esse acompanhamento seria 'eventual', por ocasião das contratações de TI, quando o Plano seria consultado e referenciado nos documentos de planejamentos da contratação.

3.3.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resposta ao Ofício 924/2010-Secex6 e cadernos do PDTI

3.3.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.3.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de as ações de TI não estarem alinhadas ao negócio. (efeito potencial)

3.3.5 – Critérios:

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO1 – Planejamento Estratégico de TI

3.3.6 – Evidências:

Respostas aos itens 2.2.3 a 2.2.5 do Ofício 924/2010 – CD gravado (Anexo 1 – Principal – folha 453)

Itens 2.3 e 2.5 do Produto IV – PDTI – CD gravado (Anexo 1 – Principal – folha 453)

Resposta ao Ofício 924/2010 – itens pendentes (Anexo 2 – Principal – folha 8)

Resposta ao item l do Ofício de Requisição nº 002/2010 (Anexo 2 – Principal – folha 29)

3.3.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado confirmou as informações já repassadas, sem contestar as constatações da equipe.

3.3.8 – Conclusão da equipe:

Verificou-se a ausência dos seguintes elementos essenciais do processo de planejamento estratégico de TI:

– desdobramento do PDTI em planos de ação de curto e médio prazos

– envolvimento das áreas de negócio nas ações relativas ao PDTI

– divulgação dos planos de ação para os servidores da instituição

– avaliação do PDTI

Essas falhas indicam a necessidade de aperfeiçoamento do processo de planejamento de TI no âmbito do FNDE. Assim, faz-se necessário propor recomendação à entidade, para alinhamento do referido processo às boas práticas (Cobit 4.1, PO1 – Planejamento Estratégico de TI).

3.3.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, aperfeiçoe o processo de Planejamento Estratégico de TI, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI, contemplando, por exemplo, o desdobramento do PDTI em planos de ação de médio e curto prazos, o envolvimento das áreas de negócio nas ações relativas ao PDTI, divulgação dos planos de ação para os servidores da instituição e avaliação do PDTI.

3.4 – Falhas relativas ao comitê de TI.

3.4.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 3.2 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (fls. 2/8, Principal), foram solicitadas informações sobre o Comitê de Tecnologia da Informação no âmbito do FNDE. Em resposta, foi apresentada cópia da Portaria 85/2009, que instituiu o Comitê de TI, e a Portaria 415/2009, que alterou sua composição, além das atas de três reuniões do referido Comitê, realizadas em setembro e outubro de 2009 e maio de 2010 (fls. 417/418, Anexo 2, vol. 1).

A IN 04 SLTI/MPOG lista, entre os elementos da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação a ser estabelecida pelos órgãos e entidades, a 'orientação para a formação de Comitês de Tecnologia da Informação que envolvam as diversas áreas dos órgãos e entidades, que se responsabilizem por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos do órgão ou entidade e apoiar a priorização de projetos a serem atendidos'. Essa disposição foi atendida, no âmbito do FNDE, pela referida Portaria 415/2009.

Nesse normativo, consta das competências do referido Comitê a priorização dos investimentos de TI. Entretanto, não constam as seguintes atribuições essenciais: alinhamento com a estratégia e as prioridades dos negócios do ente; acompanhamento do 'status' dos projetos; monitoramento dos níveis de serviços e melhorias implantadas.

Também não foram identificadas essas atribuições na atuação do Comitê, como se depreende das atas de reunião encaminhadas.

Além disso, na resposta ao questionário Perfil GovTI 2010, item 2.4 (fl. 10), o órgão respondeu que as decisões acerca da priorização das ações e gastos de TI são tomadas pela Alta Administração, com apoio da área de TI, como instância consultiva. Dessa forma, fica evidenciado que o Comitê de TI não está desempenhando a função de definir ações e investimentos em TI.

3.4.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ata Atas de Reuniões do Comitê de TI, conforme descrito nas evidências

3.4.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.4.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Não envolvimento das diversas áreas da instituição no alinhamento dos investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos da Autarquia (efeito real)

Priorização inadequada das ações de TI devido à ausência da participação das áreas de negócio da instituição (efeito potencial)

3.4.5 – Critérios:

Acórdão 2023/2005, item 9.3.1, Tribunal de Contas da União, Plenário

Constituição Federal, art. 37, caput

Instrução Normativa 4/2008, SLTI/MPOG, art. 4º, inciso IV

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO4.3 – Comitê diretor de TI

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê estratégico de TI

3.4.6 – Evidências:

Portaria 85/2009 (Anexo 2 – Volume 1 – folhas 417/418)

Atas das reuniões do Comitê de TI (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1403/1411)

Resposta ao item 2.4 do Questionário Perfil Gov TI 2010 (Volume Principal – folha 10)

3.4.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado afirmou que a priorização de investimento de TI é assunto do Comitê de TI. Todavia, não apresentou evidência que comprovasse essa afirmaçao.

3.4.8 – Conclusão da equipe:

Nas pautas e atas das reuniões do Comitê de TI, não há evidências do exercício das seguintes atribuições: priorização de investimentos em alinhamento com a estratégia e o negócio do FNDE, acompanhamento do status dos projetos e resolução de conflitos por recursos. Apesar de ter constado da pauta da 2ª Reunião do Comitê, a priorização de investimentos não foi discutida.

O próprio funcionamento do Comitê encontra-se aquém do projetado, já que, como se depreende da Ata da 2ª Reunião, realizada em 29/09/2009, os encontros do colegiado deveriam ser 'no mínimo mensais'. A 3ª reunião ocorreu segundo essa previsão, em 28/10/2009, mas a 4ª só se realizou em 12/05/2010.

Essas falhas, relativas ao Comitê de TI, justificam a proposição de recomendação ao FNDE, para que aperfeiçoe a atuação do referido colegiado, no sentido de desempenhar efetivamente as atribuições a seu cargo, alinhando-se as atividades da entidade com as melhores práticas pertinentes à matéria (Cobit 4.1, PO4.2 e PO4.3).

3.4.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), aperfeiçoe a atuação do Comitê de Tecnologia da Informação, no sentido de assegurar o cumprimento efetivo de suas atribuições, considerando as diretrizes do Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê Estratégico de TI e PO4.3 – Comitê Diretor de TI.

3.5 – Inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades

3.5.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 3.5 do Ofício nº 924/2010 (fls. 2/8, Principal), foi perguntado sobre a existência de documento formal com definição de papéis e responsabilidades dos profissionais de TI. Como resposta, foi apresentada cópia do Regimento Interno (fl. 453, Anexo I), segundo o qual são definidas as competências das unidades que compõem a estrutura formal da Coordenadoria Geral de TI do FNDE, assim composta: Coordenação Geral (CGETI), Coordenação de Recursos e Atividades Operacionais (CORAO), Divisão de Sistemas (DISIS) e Divisão de Tecnologia (DITEC).

Ocorre que essa estrutura formal não corresponde aos papéis e responsabilidades exercidos na área de TI, de acordo com organograma da CGETI (fls. 275, Anexo 2), entregue em resposta ao item 3.6 (relação de papéis sensíveis da área de TI), assim composto: Coordenação Geral, Escritório de Projetos e cinco coordenações (Atendimento e Relacionamento, Desenvolvimento, Qualidade, Suporte e Operações).

Em resposta ao Ofício de Requisição nº 01/2010 (fl. 27, Anexo 2), foi informado ainda sobre projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional (PL 5915/2009), com o objetivo de reformulação da estrutura funcional do FNDE, e com proposta de transformação da área de TI numa Diretoria, incluindo o aumento de cargos comissionados para responderem pelas diferentes subáreas. Entretanto, a estrutura proposta nesse projeto também não corresponde à que funciona atualmente.

3.5.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Regimento Interno do FNDE e estrutura informal da CGTI, conforme descrito nas evidências

3.5.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.5.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos na execução de atividades da área de TI e na responsabilização. (efeito potencial)

3.5.5 – Critérios:

Acórdão 71/2007, item 9.2.5, Tribunal de Contas da União, Plenário

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades

3.5.6 – Evidências:

Estrutura formal do FNDE e estrutura informal da CGETI (Anexo 2 – Principal – folhas 271/275)

CD com Regimento Interno do FNDE (Anexo 1 – Principal – folha 453)

Resposta ao item **c** do Ofício de Requisição nº 001/2010 (Anexo 2 – Principal – folha 27)

3.5.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado confirmou as informações já repassadas, sem contestar as constatações da equipe.

3.5.8 – Conclusão da equipe:

Os papéis e responsabilidades da área de TI do FNDE são exercidos com base numa estrutura informal, não correspondente à estabelecida no Regimento Interno. Assim, há funções distribuídas informalmente entre os profissionais lotados na unidade, inclusive terceirizados.

Não obstante a existência de projeto de lei em discussão no Congresso Nacional, com proposta de reformulação institucional do FNDE, faz-se necessário definir formalmente as atribuições e responsabilidades dos cargos da área de TI, em observância às boas práticas relativas à área (Cobit 4.1, PO4-6 – Estabelecimento de papéis responsabilidades). Nesse sentido, sugere-se expedir recomendação ao FNDE.

3.5.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que faça constar de seus normativos internos, a exemplo do Regimento Interno, as atribuições e responsabilidades da área de TI, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, PO4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades.

3.6 – Papel sensível exercido por não servidor

3.6.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 3.6 do Ofício nº 924/2010 (fls. 2/8, Principal), foi solicitada relação de papéis sensíveis da área de TI do FNDE, indicando se são exercidos por servidores públicos da autarquia, por nomeados em cargos comissionados ou por funcionários de empresas prestadoras de serviços, ou ainda se estão vagos. Em resposta, foi apresentada cópia de organograma, com a estrutura atual da CGETI e a relação de pessoas que exercem papéis sensíveis na área de TI (fl. 275, Anexo 2).

Do exame do documento, verifica-se que existem papéis sensíveis exercidos por funcionários de empresas contratadas, tais como o Escritório de Projetos, a Coordenação de Atendimento e Relacionamento e a Coordenação de Suporte, em desacordo com o contido no Decreto-Lei 200/1967. In loco, a equipe de auditoria observou que esses funcionários ficam instalados em sistema de colegiado, no mesmo ambiente dos demais coordenadores e do coordenador geral de TI, que são servidores da instituição.

No esclarecimento à questão nº 1.3 do questionário Pefil Gov TI 2010, realizado por meio do Ofício nº 112/2010/CGETI/FNDE/MEC (fls. 1/2, anexo 2, vol. 6), o FNDE reconhece a existência desses papéis sensiveis como informais e ocupados por funcionários terceirizados. Busca justificar o fato devido à existência de diferentes áreas de conhecimento de TI, inexistência de carreira própria de TI, desinteresse dos servidores em atuar na área e falta de DAS suficiente na estrutura formal da CGETI para atender a todas as áreas definidas informalmente.

Ocorre que essa situação representa vulnerabilidade do FNDE pela dependência de áreas sensíveis de TI em relação a terceiros, bem como risco de subordinação de empregados da contratada à Administração, em desacordo também com o art. 4º, inc. IV, do Decreto 2.271/97. Esse assunto foi ainda objeto de determinação desta Corte de Contas a órgãos da APF nos Acórdãos nº 71/2007 (item 9.2.23) e nº 669/2008 (item 9.1.3), ambos do Plenário.

O fato é agravado ainda no caso do responsável pelo atendimento e relacionamento da área de TI com o usuário, que é funcionário terceirizado da Poliedro no âmbito do Contrato nº 23/2006, celebrado entre o FNDE e a empresa Poliedro. Ele gerencia e coordena os trabalhos das equipes da central de atendimento aos usuários (CAU), no atendimento das demandas de TI (fl. 280, anexo 2). Essas equipes são formadas por funcionários também terceirizados da empresa Poliedro no âmbito do Contrato nº 48/2009, que trata de serviços de Help Desk.

Ora, estando os serviços de Help Desk sob a coordenação de funcionário terceirizado da mesma empresa prestadora desses serviços, a independência em relação à coordenação fica comprometida, caracterizando conflito de interesses, ainda que o fiscal do contrato seja pessoa diversa (servidor de contrato temporário).

A situação viola ainda o Princípio da Segregação de Funções, derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, ínsito no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988, que consiste na separação de funções, no caso, aprovação e controle das operações de Help Desk.

Sobre essa questão, verificou-se que a irregularidade foi identificada e vem sendo analisada no âmbito do TC 030.046/2008-6, que trata de representação da Sefti em face de indícios de irregularidades no Contrato nº 23/2006, celebrado entre o FNDE e a empresa Poliedro, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados na área de TI. Sobre esse assunto, o Relatório de Fiscalização da Sefti, resultante de inspeção realizada nesse contrato (Acórdão 3.796/2009 – TCU – 1ª Câmara), apresenta, em seus itens 2.21 e 3, os seguintes achados, respectivamente:

– 'Restou concretizada a ausência de designação formal de preposto'

– '...apurou-se grave falha de governança na Coordenação-Geral de Tecnologia e Informação – CGETI/FNDE/MEC, qual seja, a existência de profissionais da contratada alocados em cargos de gestão de Tecnologia da Informação no âmbito da referida coordenação. Trata-se de 3 (três) funcionários da empresa Poliedro atuando como coordenadores e 1 (um) como chefe do Escritório de Projetos da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGETI, conforme o organograma da CGETI (fl. 1486, anexo 2, v.9).'

Diante dessas constatações, após manifestação do FNDE e da empresa contratada, foi proposta, em instrução de mérito da Sefti, determinação para que o FNDE exija da empresa Poliedro a designação formal de proposto, de modo a não caracterizar subordinação direta dos profissionais da contratada ao FNDE. Foi proposto também recomendação para que o FNDE avalie a estrutura de pessoal da CGETI, de modo a dotá-la de servidores ocupantes de cargos efetivos suficientes, capacitados e treinados para exercer as atividades estratégicas e sensíveis, sobretudo as de gestão (planejamento, coordenação, organização, supervisão e controle), de forma que a atividade de Tecnologia da Informação conte com recursos humanos suficientes e adequados para suportar os objetivos e as metas do negócio.O processo encontra-se atualmente no Gabinete do Min. Augusto Nardes.

Cabe registrar que o Decreto nº 2.271/97, em seu art. 4º, inciso IV, proíbe disposição contratual que permita subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante. A situação em comento vai além. No caso examinado, mesmo sem disposição contratual, o FNDE mantém relação de subordinação de empregado terceirizado da empresa Poliedro, e, o que é mais grave, aloca esse empregado em função sensível na área de TI, com atribuição de coordenação de serviços no âmbito do ajuste em que o próprio terceirizado é um dos contratados.

Assim, mesmo considerando que o assunto vem sendo tratado no âmbito do TC 030.046/2008-6, optou-se por manter a questão no âmbito do presente relatório, com a proposta de determinação ao FNDE para que faça cessar a ocupação de empregados terceirizados em cargos cujos responsáveis desempenham papéis sensíveis da área de TI, haja vista que tais funções devem ser exercidas apenas por servidores públicos, de forma a preservar a segurança de sua gestão de TI.

3.6.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Organograma da CGETI, conforme descrito nas evidências

3.6.3 – Causas da ocorrência do achado:

Insuficiência de recursos humanos

3.6.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Comprometimento com relação à segurança e efetividade na execução de atividades sensíveis de TI sob responsabilidade de não servidores do ente. (efeito real)

3.6.5 – Critérios:

Acórdão 71/2007, item 9.2.23, TCU, Plenário

Decreto 2271/1997, art. 4º, inciso IV

Decreto Lei 200/1967, art. 7º

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO4.13 – Pessoal chave de TI

Súmula 331/1993, TST

3.6.6 – Evidências:

Estrutura informal da CGETI, com indicação dos ocupantes dos papéis sensíveis (Anexo 2 – Principal – folha 275)

3.6.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado confirmou as informações já repassadas, sem contestar as constatações da equipe.

3.6.8 – Conclusão da equipe:

O FNDE, ao permitir o exercício de funções sensíveis, estratégicas e de gestão por terceirizados, comete grave irregularidade devido à vulnerabilidade causada pela dependência desses profissionais e o risco da interposição de mão de obra, com a subordinação direta de terceirizados à coordenação de TI, em desacordo com o art. 7º do Decreto-Lei nº 200/1967, art. 4º, inc. IV, do Decreto 2.271/97 e o Princípio da Legalidade.

Assim, cabe determinação ao FNDE para que, em conformidade com o Princípio da Legalidade e em cumprimento ao que dispõem o art. 7º do Decreto-Lei nº 200/1967 e inciso IV do art. 4º do Decreto nº 2271/97, faça cessar a ocupação de empregados terceirizados em cargos cujos responsáveis desempenham papéis sensíveis da área de TI, especialmente quanto à responsabilidade pelas funções de suporte à área de TI, gerência de projetos e atendimento e relacionamento com o cliente.

3.6.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 30 dias, e em conformidade com o Princípio da Legalidade, art. 7º do Decreto-Lei nº 200/1967, e art. 4º, inc. IV, do Decreto nº 2271/97, faça cessar a ocupação de empregados terceirizados em cargos cujos responsáveis desempenham papéis sensíveis da área de TI, especialmente quanto à responsabilidade pelas funções de suporte à área de TI, gerência de projetos e atendimento e relacionamento com o cliente, haja vista que tais funções devem ser exercidas apenas por servidores públicos.

3.7 – Inexistência de avaliação do quadro de pessoal de TI.

3.7.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 3.7 do Ofício nº 924/2010 (fls. 2/8, Principal), foi perguntado se a estrutura de recursos humanos do setor de informática (quantificação e qualificação dos servidores) é suficiente para o desempenho das atribuições da área e para o atendimento das necessidades do órgão, anexando os estudos que embasassem essa informação. Em resposta, foi informado que, embora haja carência de recursos, devido à reduzida quantidade de servidores efetivos e ao volume de serviços de responsabilidade da área de TI, não há estudo formal que expresse e comprove essa necessidade (fls. 9/10, Anexo II)).

3.7.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resposta ao Ofício 924/2010-Secex6

3.7.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.7.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Dependência do serviço de empresas terceirizadas (efeito real)

Recursos humanos de TI insuficientes para atender às necessidades do negócio. (efeito real)

Falta de competências apropriadas na área de TI. (efeito real)

3.7.5 – Critérios:

Acórdão 71/2007, item 9.2.23, Tribunal de Contas da União, Plenário

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI

3.7.6 – Evidências:

Resposta ao item 3.7 do Ofício 924/2010 (Anexo 2 – Principal – folhas 9/10)

3.7.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado confirmou as informações já repassadas, sem contestar as constatações da equipe.

3.7.8 – Conclusão da equipe:

Não há como aferir a adequação do quadro de pessoal de TI, uma vez que não há estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do pessoal da área.

Essa impropriedade justifica a expedição de recomendação ao FNDE, para que elabore estudo de avaliação do quadro de pessoal de TI, em observância às melhores práticas sobre o tema (Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI).

3.7.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando o melhor atendimento das necessidades institucionais, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI .

3.8 – Falhas no orçamento de TI constante da LOA.

3.8.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 4 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (fl. 2/8, Principal), solicitaram-se informações ao FNDE acerca do processo orçamentário relativo ao setor de TI. Na resposta apresentada, sob a forma de planilha, verificou-se que a maioria das aquisições e contratações da área de TI previstas para 2010 não têm correlação com o PDTI. Do total de R$ 31.615.587,34 previstos, R$ 26.738.376,80 (84,57%) correspondem a ações não alinhadas com o planejamento estratégico da área (item 4 do CD à fl. 453, Principal). O ‘alinhamento com o PDTI’ é aqui entendido como a indicação, na referida planilha, de que a despesa se relaciona às ações previstas no Plano.

Verificou-se também que não há alocação de custos de TI por área de negócio, conforme a resposta ao mesmo item 4 do Ofício 924/2010.

Quanto à alocação orçamentária relativa às ações dos planejamentos estratégico ou tático de TI, verificou-se que algumas aquisições e contratações têm indicação, na planilha apresentada, de que estariam relacionadas ao PDTI. Entretanto, não há maiores informações sobre o enquadramento de cada aquisição ou contratação em planos estratégico ou tático.

3.8.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Orçamento Planilha de Orçamento

3.8.3 – Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de Planejamento Institucional

3.8.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco de inexecução de serviços por falta de previsão orçamentária. (efeito potencial)

3.8.5 – Critérios:

Lei 12017/2009, art. 9º, inciso II

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO5.3 – Orçamentação de TI

Norma Técnica – MPOG – Gespública – Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010 – critério de avaliação 7.3

3.8.6 – Evidências:

CD com resposta ao item 4 do Ofício 924/2010 (Volume Principal – folha 453)

Planilha de ações da CGETI para 2010 – Resposta ao item 4 do Ofício 924/2010 (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1412/1413)

3.8.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle, o auditado afirmou que a desvinculação dos projetos de TI ao PDTI se deve a constantes mudanças ou criação de novos projetos sob a responsabilidade do FNDE, advindas principalmente do MEC.

3.8.8 – Conclusão da equipe:

A maior parte das alocações orçamentárias para a área de TI não é feita com base em planos de ação decorrentes do PDTI. Não há alocação orçamentária de custos de TI por área de negócio, já que a CGETI concentra todas as ações de TI.

Tendo isso em vista, faz-se necessário determinar que o FNDE estabeleça processo de elaboração do orçamento de TI no âmbito do FNDE, em conformidade com as disposições aplicáveis da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como em observância às melhores práticas constantes do Cobit 4.1 – PO5.3 e do Gespública, critério 7.3 (cópia juntada ao processo).

3.8.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que estabeleça o processo de elaboração do orçamento de TI, de maneira que as solicitações de orçamento das despesas de TI estejam baseadas nas ações previstas no PDTI, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO5.3 – Orçamentação de TI ,e no Gespública, critério de avaliação 7.3, atendendo também às disposições contidas na Lei nº 12.017/2009 (LDO 2010), art. 9º, II c/c Anexo II, XVIII, ou das que vierem a lhe suceder.

3.9 – Falhas no processo de gestão de configuração

3.9.1 – Situação encontrada:

Em resposta ao item 7.4 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (fls. 2/8, Principal), foram prestadas informações sobre o processo de gestão de configuração de TI. Após o exame da documentação apresentada (CD à fl. 453), realizou-se visita à Coordenação de Suporte da área de TI, onde foram feitos testes no processo de gestão de configuração.

Verificou-se que existe a base de dados de configuração do ambiente computacional (CMDB), porém desatualizada e incompleta. Existem atributos previstos no documento de gerência de configurações que não estão contemplados na base de dados. Não existem, ainda, relacionamentos entre os itens de configuração e as configurações de referência para cada uma deles.

3.9.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Processo de Gestão de Configuração

3.9.3 – Causas da ocorrência do achado:

Incompletude e desatualização da CMDB

3.9.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Desatualização ou deficiência da configuração de TI. (efeito potencial)

3.9.5 – Critérios:

Constituição Federal, art. 37, caput

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, DS9 – Gerenciar Configurações.

Norma Técnica – ABNT – NBR ISO/IEC 20000:2008

3.9.6 – Evidências:

CD com Resposta ao item 7.4, sobre Gestão de Configuração (Anexo 1 – Principal – folha 453)

Imagem de parte do CMDB, extraída do sistema Altiris (Anexo 2 – Volume 4 – folha 1414)

3.9.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado confirmou as informações já repassadas, sem contestar as constatações da equipe.

3.9.8 – Conclusão da equipe:

Na verificação do processo de gestão de configuração de TI do FNDE, constatou-se a existência da base de dados de configuração do ambiente computacional, embora desatualizada e incompleta.

A ausência de atributos previstos e configurações de referências para os itens de configuração e a inexistência de relacionamentos entre esses itens formam um quadro que contraria o documento de gerência de configurações do FNDE e as boas práticas aplicáveis à área (Cobit e ABNT NBR ISO/IEC 20000:2008), o que exige a proposição de recomendação à entidade, com vistas à melhoria do processo de gestão de configuração de TI.

3.9.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), aperfeiçoe o processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, considerando as orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração e de outras boas práticas de mercado (como a NBR ISO/IEC 20000:2008).

3.10 – Falhas na Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC)

3.10.1 – Situação encontrada:

Em resposta ao item 8 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (fls. 2/8, Principal), foram disponibilizadas cópias das Diretrizes de Segurança da Informação do FNDE, devidamente aprovadas e publicadas, por meio da Portaria 44, de 21/3/2003 (fl. 430, Anexo 2, vol. I), bem como cópias das portarias de aprovação e instituição do Comitê de Segurança da Informação (fls. 558-560, Anexo 2, vol. I).

Embora esteja previsto nas disposições finais de todos os documentos que compõem a Política de Segurança do FNDE, a revisão das Diretrizes após o período de um ano, não há evidência de que tenha havido atualização das normas, o que esté em desconformidade também com a legislação aplicável.

A periódica revisão e atualização da Política de Segurança da Informação e Comunicações também é abordada pela Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR. O item 8 dessa Norma estabelece o período máximo de 3 anos para a revisão da POSIC.

3.10.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Política de Segurança da Informação e Comunicações

3.10.3 – Causas da ocorrência do achado:

Inobservância de normativos aplicáveis

3.10.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Falhas nos procedimentos de segurança. (efeito potencial)

3.10.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso VII

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002:2005, item 5.1 – Política de segurança da informação

3.10.6 – Evidências:

Norma de Segurança em vigor aprovada em 2003, sem atualização (Anexo 2 – Volume 1 – folhas 427/557)

Metodologia de Desenvolvimento de Software (Anexo 2 – Volume 1 – folhas 619/696)

Metodologia de Gerenciamento de Projetos (em CD) (Anexo 1 – Principal – folha 453)

Resposta ao item 8.6.1 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (Anexo 2 – Volume 1 – folhas 570/573)

3.10.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado confirmou as informações já repassadas, sem contestar as constatações da equipe.

3.10.8 – Conclusão da equipe:

A política de segurança da informação do FNDE, concretizada no documento ‘Diretrizes de Segurança da Informação’, encontra-se desatualizada, contrariando disposição de uma das normas que integram essas diretrizes (item 1.2 da NS-001-2002-SEXEC).

Tendo em vista essa falha, cabe expedir determinação ao FNDE, com vistas ao aperfeiçoamento de suas práticas quanto à segurança da informação.

3.10.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII, atualize a Política de Segurança da Informação e Comunicações.

3.11 – Inexistência de inventário dos ativos de informação.

3.11.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 8.5 do Ofício nº 924/2010 (fls. 2/8, Principal), foi solicitada amostra mais recente do inventário dos ativos de informação do FNDE. Como resposta, foi encaminhada planilha que conteria amostra do inventário de ativos de informação, com os itens de hardware e software da entidade (CD à fl. 453). Após o exame da documentação entregue, verificou-se que constam da lista apresentada alguns sistemas operacionais, bem como a versão do navegador da Internet. Entretanto, não constam informações sobre ativos de software, como sistemas informatizados e suas bases de dados.

Além disso, o inventário não contém os seguintes elementos essenciais, de acordo com a Norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005: tipo do ativo, formato, informações sobre cópia de segurança, importância do ativo para o negócio e proprietário do ativo.

Cabe registrar ainda que o documento apresentado não está em conformidade com a Norma de Segurança NS-003-2002-SEXEC do FNDE, que define ativo como tudo que manipula a informação, inclusive ela própria, e determina que se defina um proprietário responsável para cada ativo; que se identifiquem os ativos, atribuindo-lhes valores e importância para o fornecimento dos níveis de proteção; além de outras orientações.

3.11.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Base de Dados Amostra do inventário fornecido pela Instituição

3.11.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.11.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Dificuldade de recuperação de ativo de informação. (efeito potencial)

3.11.5 – Critérios:

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1.

Norma Técnica – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – NS-003-2002-SEXEC, item 1

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002:2005, item 7.1.1 – inventário de ativos.

3.11.6 – Evidências:

CD com resposta ao item 8.5 do ofício nº 924/2010 (Inventário Altiris junho 2010.xls) (Anexo 1 – Principal – folha 453)

FNDE-NS-003-2002 (item 1) (Anexo 2 – Volume 1 – folhas 456/461)

3.11.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado admitiu que o artefato apresentado como inventário de ativos não pode ser considerado como tal.

3.11.8 – Conclusão da equipe:

A documentação apresentada pelo FNDE não constitui inventário de ativos de informação, tendo em vista a ausência da maior parte das informações requeridas para o documento. Isso contraria disposições do art. 5º, inc. VII, da Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, e do item 5.2.1 da Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSI/PR, o que justifica a expedição de determinação à autarquia.

3.11.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII c/c Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira que todos os ativos de informação sejam inventariados e tenham um proprietário responsável, observando as práticas contidas no item 7.1 da NBR ISO/IEC 27002:2005 e no item 1 da Norma de Segurança do FNDE NS-003-2002-SEXEC .

3.12 – Inexistência de processo de gestão de riscos de segurança da informação (GRSIC).

3.12.1 – Situação encontrada:

Por intermédio do item 8.7 do Ofício 924/2010 – Secex/6, (fls. 2/8, Principal) solicitaram-se informações acerca do processo de gestão de riscos de segurança da informação.

Inicialmente, o FNDE havia se manifestado, no item correspondente do questionário Perfil GovTI 2010, pela existência, na entidade, do processo de gestão de riscos, entendendo que as Diretrizes de Segurança da Informação adotadas internamente supririam tal processo.

Esclarecida a incorreção desse entendimento, o FNDE informou que o processo de gestão de riscos de segurança da informação não está em vigor (fl. 21).

3.12.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Informação da instituição em resposta ao Ofício 924/2010-Secex6

3.12.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.12.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Desconhecimento das ameaças e respectivos impactos relacionados à segurança da informação. (efeito real)

3.12.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso VII

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, PO9.4 – Avaliação de riscos.

Norma Técnica – NBR – 27005:2008, sobre gestão de riscos de segurança da informação

3.12.6 – Evidências:

Resposta ao item 8.7 do Ofício 924/2010 (Volume Principal – folhas 17/21)

3.12.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Na reunião de ponto de controle o auditado confirmou as informações já repassadas, sem contestar as constatações da equipe.

3.12.8 – Conclusão da equipe:

A resposta do FNDE ao Ofício 924/2010 – Secex/6, indicando a inexistência do processo de gestão de riscos de segurança da informação, justifica a expedição de determinação à entidade, para que implemente o referido processo, em obediência às normas aplicáveis (Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII c/c Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR).

3.12.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII c/c Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação.

3.13 – Falhas no Comitê de Segurança da Informação e Comunicações.

3.13.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 8.3 do Ofício nº 924/2010 (fls. 2/8, Principal), foram solicitadas, caso existisse um Comitê de Segurança da Informação instituído formalmente, evidências de sua deliberação. Como resposta, o FNDE encaminhou a Portaria nº 378, de 21/12/2005 (fl. 73), que alterou a composição do Comitê de Segurança da Informação do FNDE.

Segundo as normas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, a criação de um Comitê de Segurança da Informação e Comunicações integra a implantação da Política de Segurança da Informação e Comunicações no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Segundo o GSI, as atribuições básicas desses Comitês são: assessorar na implementação das ações de segurança dainformação ecomunicações no órgão ou entidade; constituir grupos de trabalho para tratar de temas e propor soluções específicas sobre segurança da informação e comunicações; e propor normas e procedimentos internos relativos à segurança da Informação e comunicações, em conformidade com as legislações existentes sobre o tema.

No FNDE, o Comitê de Segurança da Informação tem suas competências estabelecidas pela Norma NS-001-2002-SEXEC, competências essas que não estão sendo desempenhadas pela entidade.

Nesse sentido, o FNDE encaminhou, também em resposta ao Ofício 924/2010, ata de reunião realizada em 31/05/2010, que evidencia o funcionamento não regular do Comitê instituído. Nessa reunião, propôs-se a revogação da Portaria nº 378 e a 'reativação do Comitê de Segurança da Informação' (fls. 1395/1402).

Do exame da documentação, observou-se que apenas dois membros do Comitê, tal como instituído atualmente, participaram dessa reunião. Dessa forma, verifica-se que não há deliberações desse Comitê, embora esteja instituído formalmente.

3.13.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Documentação relativa ao Comitê de Segurança da Informação e Comunicações

3.13.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.13.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Não otimização das ações de segurança da informação. (efeito potencial)

3.13.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso VI; art. 6º

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.3

Norma Técnica – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – NS-001-2002-SEXEC, item 2.1

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002:2005, item 6.1.2 – Coordenação de segurança da informação

3.13.6 – Evidências:

Atas de reuniões do Comitê de Segurança da Informação do FNDE (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1395/1402)

Portaria FNDE nº 378, de 21 de dezembro de 2005 (Volume Principal – folha 73)

3.13.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

O FNDE não apresentou esclarecimentos ou manifestações relativas ao presente achado.

3.13.8 – Conclusão da equipe:

A documentação obtida nos trabalhos de auditoria indica que o Comitê de Segurança da Informação não está atuando conforme a Norma de Segurança do FNDE NS-001-2002-SEXEC (item 2.1), que define suas responsabilidades, e a legislação aplicável. Essa situação demanda a proposição de determinação àquela autarquia, para que aperfeiçoe seu processo de segurança da informação.

3.13.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, inc. I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção a Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso VI e art. 6º, assegure o funcionamento do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, especialmente no tocante ao monitoramento da segurança corporativa do FNDE, à expedição de normatizações de segurança da informação, à realização de reuniões periódicas, com registro de deliberações em ata, e demais atribuições correlatas, constantes da mencionada Norma.

3.14 – Inexistência de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações.

3.14.1 – Situação encontrada:

Por meio do item 8 do Ofício nº 924/2010 (fls. 2/8, Principal), foram solicitadas informações sobre o processo de gestão da segurança da entidade, com evidências da formalização de política de segurança da informação e da existência de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações formalmente instituído.

Como resposta, foi entregue a cópia de documento, aprovado por meio da Portaria nº 044, de 21 de março de 2003, que formaliza as diretrizes de segurança da informação do FNDE.

3.14.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resposta da instituição ao Ofício nº 924/2010-Secex6

3.14.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.14.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Não otimização das ações de segurança da informação. (efeito real)

3.14.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso IV; art. 7º

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2

Norma Técnica – NBR – ISO/IEC 27002, 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação.

3.14.6 – Evidências:

Resposta ao Ofício 924/2010 – item 8.2 (Volume Principal – folha 21)

3.14.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Quanto ao presente aspecto, o FNDE limitou-se a informar que não existe gestor de segurança designado.

3.14.8 – Conclusão da equipe:

A inexistência de servidor designado para a função de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações contraria as disposições da Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, IV e art. 7º, c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, o que justifica a proposição de determinação à entidade, para que corrija a falha.

3.14.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 30 dias, e em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, IV e art. 7º, c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, nomeie servidor para a função de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002:2005 , item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação.

3.15 – Falhas na composição da equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais (ETRI).

3.15.1 – Situação encontrada:

Em resposta ao item 8.8 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (fls. 2/8, Principal), foram fornecidas cópias de documentação relativa à Equipe de Suporte à Infraestrutura de TI do FNDE (fls. 563/569, Anexo 2, vol. 1). Conforme a resposta ao item **c** do Ofício de Requisição 001/2010, a estrutura funcional da CGETI, incluindo a área de suporte à infraestrutura, não corresponde à aprovada no Regimento Interno do FNDE (fls. 1385/1386, Anexo 2. vol. 4) . Dessa forma, embora esteja prevista na estrutura da unidade uma 'Equipe de Suporte à Segurança da Informação', não há designação formal de seus integrantes.

Além disso, as atribuições previstas para essa equipe não estão focadas no tratamento de resposta a incidentes em redes computacionais, conforme prevê a Norma 08/IN01/DSIC/GSI/PR, de 19/08/2010.

3.15.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais

3.15.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.15.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Falhas relativas às notificações e às atividades relacionadas a incidentes de segurança em redes de computadores. (efeito potencial)

3.15.5 – Critérios:

Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso V

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República – Norma Complementar 05/IN01/DSIC/GSIPR

Norma Técnica – Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR) – Norma Complementar 08/IN01/DESIC/GSI/PR, de 19/08/2010, itens 7 e 8

3.15.6 – Evidências:

Resposta ao Ofício de Requisição 01/2010 (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1385/1386)

Documentação sobre a Equipe de Suporte à Infraestrutura de TI do FNDE (Anexo 2 – Volume 1 – folhas 563/569)

3.15.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Não houve manifestação dos responsáveis quanto às conclusões externadas pela equipe.

3.15.8 – Conclusão da equipe:

A Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes do FNDE não está formalmente constituída. O grupo responsável pelas atribuições pertinentes à resposta a incidentes faz parte da área de suporte à infraestrutura de TI, sem designação formal dos membros nem de um agente responsável. Essa situação está em desacordo com as normas relativas ao tema (normas complementares 05/IN01/DSIC/GSI/PR e 08/IN01/DSIC/GSI/PR, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República).

A impropriedade verificada justifica a realização de determinação junto ao FNDE, para adequação às normas previstas sobre a matéria.

3.15.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, V, reformule a atuação da equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, de maneira a atender ao disposto nas Normas Complementares 05/IN01/DSIC/GSIPR e 08/IN/01/DSIC/GSI/PR, especialmente quanto à designação formal dos integrantes e ao tratamento de resposta a incidentes.

3.16 – Não classificação de informações conforme níveis de segurança

3.16.1 – Situação encontrada:

Em relação à classificação das informações em níveis de segurança, tratada no item 2 da NS-003-2002-SEXEC (fl. 456, Anexo 2, vol. I), verificou-se que, com exceção da própria norma, não há evidências, pelos documentos disponibilizados no decorrer da auditoria (Metodologia de Desenvolvimento de Software, Metodologia de Gerenciamento de Projetos, Plano Diretor de Tecnologia da Informação, entre outros), de que essa classificação esteja sendo realizada.

Cabe registrar que o documento encaminhado em resposta ao item 8.6.1 do Ofício 924/2010 – Secex/6 apresentou diversos sistemas cujos dados não recebem classificação por níveis de segurança.

3.16.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Lista de sistemas do FNDE

3.16.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.16.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Ausência de tratamento das informações conforme a sensibilidade e perfis de acesso (efeito real)

3.16.5 – Critérios:

Norma Técnica – FNDE – Norma de Segurança NS-003-2002-SEXEC

3.16.6 – Evidências:

Lista de sistemas do FNDE (Anexo 1 – Principal – folha 453)

3.16.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Não houve manifestação dos responsáveis quanto a esse aspecto.

3.16.8 – Conclusão da equipe:

O FNDE não efetivou, pelos documentos apresentados, o disposto no item 2.1 da Norma NS-003-2002-SEXEC, que determina a realização da classificação das informações em níveis de segurança. Dessa forma, cabe expedir alerta à entidade, para que implemente a classificação das informações conforme determinado na mencionada norma.

3.16.9 – Proposta de encaminhamento:

Alertar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que a ausência de classificação de informações conforme níveis de segurança contraria a disposição do item 2.1 da Norma de Segurança NS-003-2002-SEXEC, como verificado na lista de sistemas do FNDE, em que não se atribuiu qualquer classificação aos referidos sistemas.

3.17 – Inexistência de avaliação da gestão de TI.

3.17.1 – Situação encontrada:

Mediante o item 10 do Ofício 924/2010 – Secex/6 (fls. 2/8, Principal), foram solicitadas informações com relação ao processo de monitoração do desempenho na gestão e uso da TI. Em resposta, o FNDE afirmou não estar instituído, na autarquia, esse processo de monitoração (fl. 22).

3.17.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Informação da instituição em resposta ao Ofício 924/2010-Secex6

3.17.3 – Causas da ocorrência do achado:

Inexistência de controles

3.17.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Impossibilidade de verificação de desempenho e de oportunidades de melhoria na gestão de TI. (efeito real)

3.17.5 – Critérios:

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME1.5 – Relatórios gerenciais

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME1.4 – Avaliar o desempenho

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME1.6 – Ações corretivas

Norma Técnica – ITGI – Cobit 4.1, ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos

3.17.6 – Evidências:

Resposta ao item 10 do Ofício 924/2010 (Volume Principal – folha 22)

3.17.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Nas reuniões de ponto de controle, não houve esclarecimentos ou manifestações dos responsáveis no sentido de contestar as constatações efetuadas pela equipe de auditoria.

3.17.8 – Conclusão da equipe:

A afirmação do FNDE de que não existe processo de monitoração da gestão de TI torna necessária a proposição de recomendação à entidade, para que estabeleça o referido processo, alinhando-se às boas práticas relativas à matéria (Cobit 4.1, itens ME1.4, ME1.5, ME1.6 e ME2).

3.17.9 – Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), estabeleça um processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho, ME1.5 Relatórios gerenciais, ME1.6 – Ações corretivas e ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos.

3.18 – Descumprimento do processo de planejamento de acordo com a IN 04 SLTI/MPOG

3.18.1 – Situação encontrada:

Com o objetivo de avaliar a aderência do planejamento das contratações da área de TI em relação à legislação, foram realizados testes substantivos nos seguintes contratos:

– Contrato nº 02/2010, no valor de R$ 3.425.492,88, firmado em 3/2/2010, com a empresa CTIS

– Contrato nº 48/2009, no valor de R$ 520.000,00, firmado em 7/7/2009, com a empresa Poliedro

– Contrato nº 211/2009, no valor de R$ 1.550.000,00, firmado em 31/12/2009, com a empresa Synos

A esse respeito, foram constatadas as seguintes impropriedades, referentes ao processo de planejamento:

I – com relação ao Contrato nº 02/2010 (716/765, Anexo 2, vol. 2), foi verificado que o documento 'Estratégia da Contratação' não está assinado pelo requisitante do serviço e pela área de TI, conforme estabelece o art. 14, §5º da IN 04 SLTI/MPOG.

Além disso, a Análise de Risco não foi elaborada. Conforme estabelece o art. 16 da IN 04 SLTI/MPOG, a análise de risco é elaborada pelo gestor do contrato, com o apoio da Área de TI e do requisitante do serviço.

II – com relação ao Contrato nº 211/2009 (fls. 1288/1324, Anexo 2, vol. 4), constatou-se o seguinte:

– ausência de alinhamento da contratação à estratégia da instituição (em desobediência ao disposto no art. 3º da IN 04 SLTI – 'planejamento elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado à estratégia da entidade');

– ausência, na Análise de Viabilidade da Contratação, de identificação das diferentes soluções que atendam as necessidades. Ao invés disso, partiu-se do princípio da necessária harmonia entre os sistemas utilizados pelas instituições vinculadas ao MEC, o que motivou a escolha da solução contratada, mas não substitui a pesquisa das diferentes soluções existentes no mercado.

Não obstante as falhas verificadas, a equipe de fiscalização verificou que o FNDE utiliza os artefatos indicados pela IN 04 SLTI/MPOG para o planejamento das contratações: Análise de viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação e Analise de Riscos. Observou-se que o FNDE desenvolveu modelos desses documentos no âmbito da entidade, os quais constituíam as peças iniciais dos processos selecionados para análise. A aderência ao formato e ao conteúdo desses artefatos exigidos pela legislação, bem como seu papel de destaque na contratação de serviços e bens de TI, são indicados, neste relatório, como boas práticas.

3.18.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Planejamento Processo de planejamento de contratações

3.18.3 – Causas da ocorrência do achado:

Inobservância de normativos aplicáveis

3.18.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão (efeito potencial)

Falhas no Termo de Referência ou Projeto Básico. (efeito potencial)

3.18.5 – Critérios:

Instrução Normativa 4/2008, SLTI/MPOG, art. 9º; art. 10; art. 11; art. 12; art. 13; art. 14; art. 15; art. 16

Instrução Normativa 4/2009, SLTI/MPOG, art. 3º

3.18.6 – Evidências:

Artefatos de planejamento da contratação, de acordo com a IN 04 SLTI/MPOG que resultou no Contrato nº 02/2010 (Anexo 2 – Volume 2 – folhas 716/765)

Artefatos de planejamento da contratação de acordo com o disposto na IN 04 SLTI/MPOG que resultou no Contrato nº 211/2009 (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1288/1324)

Ofício nº 112/2010/CGETI/FNDE/MEC, de 14/10/2010 (Anexo 2 – Volume 6 – folhas 1/4)

3.18.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Sobre a ausência de assinatura na Estratégia da Contratação relativa ao Contrato 02/2010, por meio do Ofício nº 112/2010/CGETI/FNDE/MEC, de 14/10/2010 (fls. 3/4, anexo 2, vol. 6), o FNDE informa que a falta de assinatura não foi percebida à época, falha que será sanada.

No tocante à não elaboração da Análise de Risco referente ao mesmo contrato, por meio do Ofício nº 112/2010/CGETI/FNDE/MEC, de 14/10/2010 (fl. 4, anexo 2, vol. 6), o FNDE informa que havia sido feito um esboço do documento, mas que, devido ao curto espaço de tempo para a conclusão do processo de contratação, não se deu sua efetiva conclusão.

A respeito da ausência de alinhamento da contratação à estratégia da instituição, relativa ao Contrato 211/2009, o FNDE se manifestou (fls. 11-12, Anexo 2, vol. 6) no sentido de que, embora não tenha havido demonstração nos autos do processo, nem nos artefatos de planejamento da contratação, teria havido alinhamento da contratação em tela com a estratégia da instituição. Isso porque o PDTI havia definido estratégias de transição para duas novas arquiteturas (de aplicativos e de infraestrutura e segurança), contexto em que os servidores de aplicação WEB em cluster são tratados como infraestrutura básica para os serviços aplicacionais da entidade. A implantação da plataforma de servidores de aplicação WEB da fabricante ORACLE, que foi substituída pela adquirida no âmbito do Contrato 211/2009, teria sido comparada com a os objetivos organizacionais presentes no PDTI – o que revelaria o alinhamento da solução contratada com a estratégia institucional.

No que se refere à ausência de identificação das diferentes soluções que atenderiam as necessidades, no processo que levou ao Contrato 211/2009, o FNDE apenas reafirmou (fls. 12-13, Anexo 2, vol. 6) que todo o processo de planejamento da contratação foi baseado no pressuposto de que deveria ser feito alinhamento tecnológico entre a plataforma de servidores WEB do FNDE com a do MEC.

3.18.8 – Conclusão da equipe:

As constatações encontradas nos contratos examinados pela equipe de auditoria indicam a não adoção, pelo FNDE, de determinações da IN 04 SLTI/MPOG.

Sobre a ausência de assinatura no documento Estratégia da Contratação, relativo ao Contrato 02/2010, tendo em vista o compromisso da entidade em corrigir a falha formal indicada, bem como seu reduzido impacto sobre a regularidade do procedimento, entende-se que a justificativa deve ser acatada.

Ainda no âmbito do Contrato 02/2010, a ausência de assinatura do requisitante do serviço e do representante da área de TI no documento 'Estratégia da Contratação', e a inexistência do documento Análise de Riscos desobedecem, respectivamente, ao art. 14, § 5º, e art. 16, caput, da IN 04 SLTI/MPOG.

Relativamente ao Contrato nº 211/2009, a ausência de demonstração do alinhamento da contratação à estratégia da instituição desobedece à disposição do art. 3º da norma citada, que deve ficar evidente nos artefatos de planejamento da contratação, e a não identificação das diferentes soluções de TI disponíveis no mercado que atenderiam às necessidades da instituição, na Análise de Viabilidade da Contratação, vai de encontro ao teor do art. 10, inc. IV, da IN 04.

Ante tais ocorrências, cabe expedir alerta à entidade, para aperfeiçoamento de seu processo de planejamento de contratações de TI com base na IN 04.

3.18.9 – Proposta de encaminhamento:

Alertar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que a ausência ou incompletude dos artefatos de planejamento, a falta de alinhamento da contratação à estratégia institucional e a falta de verificação de diferentes soluções de TI que possam atender as necessidades da organização, a exemplo do ocorrido nos Contratos nº 02/2010 e nº 211/2009, firmados com as empresas CTIS e Synos, respectivamente, contrariam o previsto na IN nº 04/2008-SLTI/MPOG..

3.19 – Irregularidades na contratação

3.19.1 – Situação encontrada:

Foram realizados testes substantivos nos seguintes contratos, com o objetivo de avaliar a aderência do procedimento licitatório adotado com a legislação:

I – Contrato nº 48/2009 (processo 23034.001164/2008-28, Pregão 22/2009), com o objetivo de avaliar a aderência do procedimento licitatório com a legislação. Esse contrato, assinado com a empresa Poliedro Informática Ltda. teve por objeto 'execução de serviços técnicos especializados de suporte aos usuários de soluções de TI, abrangendo a execução de rotinas periódicas, orientação e esclarecimento de dúvidas e recebimento, registro e atendimento de solicitações de colaboradores'. O valor avençado foi de R$ 520.000,00 (fls. 1203/1211, Anexo 2, vol. 3). A assinatura deu-se em 07/07/2009, com vigência de um ano, tendo havido prorrogação em 07/07/2010, para mais um ano.

No exame dessa contratação, foi constatada, como falha, a ausência de aplicação de penalidade em virtude da não manutenção da proposta pela empresa convocada. No processo de julgamento das propostas, foram chamadas três empresas, sendo que uma delas declinou da proposta (fls. 1145-1147,

Anexo 2, vol. 3), sem justificativa. Embora recomendado que fosse aplicada penalidade à empresa desistente (fl. 1146, Anexo 2, vol. 3), não há evidência, no processo de realização de procedimento administrativo para apuração dessa infração, de forma a penalizar a empresa por desistência injustificada do contrato, conforme previsto no art. 7º da Lei 10.520/02.

II – Contrato nº 02/2010 (processo 23034.006264/2009-21, Pregão Eletrônico 63/2009, que originou a Ata de Registro de Preços nº 01/2010). Esse contrato, assinado com a empresa CTIS Tecnologia SA, tem por objeto a prestação de serviços de solução e reprodução de documentos utilizando equipamentos de tecnologia digital, contemplando a impressão, cópia e digitalização por meio de locação e instalação de impressoras. O valor avençado foi de R$ 3.425.492,88. A assinatura deu-se em 03/02/2010, com vigência de 12 meses.

No exame dessa contratação, foi constatada falha na estimativa de custos globais. Isso porque não houve justificativa para fixação da quantidade de postos de trabalho, em desconformidade com o art. 14,§ 2º da IN 4 (fls. 5/6). Foi fixado o número de postos de serviços para suporte à prestação de serviços, possibilidade que é admitida no §1º do art. 14 da IN 4, desde que justificada e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos. Embora conste que quem determinará essa quantidade é o gestor, e que isso se fará de acordo com as necessidades da Autarquia, a quantidade foi pré-fixada no Termo de Referência.

Ainda com relação a contratações, cabe registrar que foi dada ciência, pela Ouvidoria do TCU, à 6ª Secex, acerca da manifestação nº 31192 (anexo II, vol. 5), versando sobre supostas irregularidades no FNDE, referentes a contratos irregulares na área de prestação de serviços de TI, firmado com organismos internacionais. Em síntese, o documento afirmava que os acordos internacionais eram usados para contratação de mão de obra e que a maior parte das ações previstas neses correspondiam às atribuições de cargos técnicos da área finalística do FNDE.

Questionado em entrevista, o Coordenador da CGETI informou sobre a realização de fiscalização acerca da questão, ocorrida no início de 2010. Sobre o assunto, destaca-se:

a) Decisão nº 178/2001, em que o Tribunal já questionava a efetiva cooperação internacional em muitos dos projetos financiados com recursos nacionais;

b) Acórdão nº 1339/2009 – Plenário (TC 023.389/2007-1), sobre estudo dos parâmetros utilizados em acordos de cooperação técnica internacional financiados exclusivamente com recursos nacionais, e decorreu da verificação, no exame das contas de 2005, da Secretaria de Educação Básica do MEC (TC 007.584/2005-0), acerca da existência desses acordos para intermediar a contratação de bens e serviços de natureza comum e produtos de demanda rotineira. Esse Acórdão firmou entendimentos a serem observados na execução de projetos de cooperação técnica internacional financiados exclusivamente com recursos nacionais;

c) Inspeção realizada no Ministério da Educação (TC 019.389/2009-1), no período de 17 a 21 de maio de 2010, para apuração de denúncia sobre possíveis irregularidades na execução do acordo de cooperação técnica ‘Aprimoramento da Sistemática de Gestão do Ministério da Educação – MEX em seus processos de Formulação, Implantação e Avaliação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (Projeto OEI/BRA nº 09/004), firmado entre o MEC e a Organização dos Estados Íbero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI. Esse trabalho envolveu análise dos acordos técnicos existentes no FNDE.

Após análise dos processos relacionados à questão, a equipe concluiu que o assunto já vem sendo tratado por esta Corte de Contas, razão pela qual se absteve de prosseguir com a investigação.

3.19.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 48/2009 – Execução de serviços técnicos especializados de suporte aos usuários de soluções de TI

3.19.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.19.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão (efeito potencial)

3.19.5 – Critérios:

Acórdão 2471/2008, item 9.1, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 2471/2008, item 9.2, Tribunal de Contas da União, Plenário

3.19.6 – Evidências:

Correspondência entre o Coordenador Geral de TI e o Pregoeiro do FNDE e declinação da empresa Infotec (Anexo 2 – Volume 3 – folhas 1145/1147)

Ofício nº 112/2010/CGETI/FNDE/MEC, de 14/10/2010 (Anexo 2 – Volume 6 – folhas 1/6)

3.19.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Sobre a ausência de aplicação de penalidade em virtude da não manutenção da proposta, o FNDE se manifestou (fls. 8-9, Anexo 2, vol. 6) aduzindo que 'a desistência ocorreu ainda na fase de aceitação da proposta, portanto, não havia um vencedor para o certame'.

A respeito da falha na estimativa de custos globais, por meio do Ofício nº 112/2010/CGETI/FNDE/MEC, de 14/10/2010 (fl. 6, Anexo 2, vol. 6), o FNDE informa que a previsão foi realizada com base no quantitativo do contrato anterior e na necessidade da instituição, e admite que não houve justificativa detalhada da quantidade indicada.

3.19.8 – Conclusão da equipe:

O FNDE deixou de autuar procedimento administrativo para apuração da desistência injustificada do contrato por parte da empresa Infotec, em desacordo com o previsto no art. 7º da Lei 10.520/02. Segundo esse dispositivo, mesmo a não manutenção da proposta enseja o impedimento para licitar e contratar com o poder público, bem como o descredenciamento no Sicaf, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo de multas e demais cominações legais.

Além disso, não houve justificativa para a fixação da quantidade de postos de trabalho, em desconformidade com o art. 14, § 2º da IN 04/SLTI/MPOG.

Em consequência, cabe emitir alerta à entidade, com vistas ao aperfeiçoamento de sua gestão.

3.19.9 – Proposta de encaminhamento:

Alertar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação de que:

a) a ausência de apuração da não manutenção de proposta, por parte da licitante, a exemplo do ocorrido no âmbito do Pregão 22/2009, contraria o previsto no art. 7º da Lei 10.520/02;

b) a fixação da quantidade de postos de trabalho sem justificativa, a exemplo do observado no âmbito do Contrato 02/2010, afronta o disposto no art. 14, § 2º da IN 04/SLTI/MPOG.

3.20 – Irregularidades na gestão contratual

3.20.1 – Situação encontrada:

Foram realizados testes substantivos nos seguintes contratos, com o objetivo de avaliar a aderência da gestão contratual realizada pelo FNDE com o estabelecido pela legislação:

I – Contrato nº 48/2009 (processo 23034.001164/2008-28, Pregão Eletrônico 22/2009, fls. 1203-1211, Anexo 2, vol. 3). Esse contrato, assinado com a empresa Poliedro Informática Ltda.) tem por objeto a 'execução de serviços técnicos especializados de suporte aos usuários de soluções de TI, abrangendo a execução de rotinas periódicas, orientação e esclarecimento de dúvidas e recebimento, registro e atendimento de solicitações de colaboradores'. O valor avençado foi de R$ 520.000,00 (fls. 1203/1211. Anexo 2, vol. 3). A assinatura deu-se em 07/07/2009, com vigência de um ano. Foram constatadas as seguintes impropriedades:

a) liquidação da despesa em conta contábil indevida (fl. 1239, Anexo 2, vol. 3):

Foi verificado que as despesas referentes a esse contrato estão sendo liquidadas no subelemento genérico 79 (Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional – fl. 1239, Anexo 2, vol. 3) da natureza de despesa 339039 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, previsto no Plano de Contas da Administração Pública Federal (fls. 80/81). Todavia, esse subelemento não caracteriza o serviço de TI. Há subelementos específicos mais adequados para caracterizar despesas de TI, como, por exemplo, o de nº 57 – Serviços Técnicos Profissionais de TI (fls. 82/83);

b) descumprimento de regras previstas no contrato (fl. 1119, Anexo 2, vol. 3):

Constatou-se o descumprimento do inciso VII da da Cláusula Sétima do Contrato nº 48/2009 (fls. 1203/1211, Anexo 2, vol.3), sobre segurança da informação (item VI, alínea **g** do termo de referência, fl. 1119, Anexo 2, vol. 3), pois não constam do processo os Termos de Sigilo e Responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados, em desacordo com o art. 20, inciso I, b.1, da IN 04 SLTI/MPOG;

c) monitoração administrativa – falha no monitoramento da execução (fls. 1247, Anexo 2, vol. 3)

Foi verificado que o aviso de término do contrato foi encaminhado cerca de um mês antes do seu encerramento (fl. 1247, Anexo 2, vol. 3), em desacordo com o art. 20, inciso II, alínea **i** da IN 04 SLTI/MPOG (exigência de prazo mínimo de 60 dias);

d) ajustes contratuais – falha na prorrogação (fls. 1253, Anexo 2, vol. 3)

Foi verificado que o Contrato nº 48/2009 foi prorrogado sem que tenha sido realizada pesquisa de preços visando assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração, conforme estabelece o art. 30, § 2º da IN 2/2008 SLTI/MPOG.

II – Contrato nº 211/2009 (processo 23034.031313/2009-64, Pregão Eletrônico 93/2009, fls. 1415-1423, Anexo 2, vol. 4). Esse contrato, assinado com a empresa Synos Consultoria e Informática Ltda.) tem por objeto o 'fornecimento e implementação de solução integrada baseada no pacote de produtos RED HAT JBOSS no atual ambiente servidor de aplicações JAVA do FNDE'. O valor avençado foi de R$ 1.550.000,00. A assinatura deu-se em 31/12/2009, com vigência de 24 meses. Foram constatadas as seguintes impropriedades:

a) monitoração administrativa – falha na aferição da manutenção das condições contratuais (fls. 1346-1347, Anexo 2, vol. 4)

Durante a contratação, houve substituição de profissionais, como descrito no relatório final do projeto, sem que se fizesse nos autos qualquer menção a respeito. Isso traz dúvidas sobre a manutenção das condições de habilitação e qualificação, o que é obrigação da contratada, conforme o item I da Cláusula Sétima do Contrato 211/2009 (fl. 1417);

b) Retenção de tributos em valor indevido (fls. 1348/1358, Anexo 2, vol. 4)

A primeira nota fiscal da Synos (NFE nº 2010/38 – fl. 1348, Anexo 2, vol. 4), no valor total de R$ 446.909,14, foi paga sem que se fizesse a retenção do imposto municipal – ISS – no valor de R$ 8.938,18. Apenas as retenções de tributos federais foram providenciadas. Desse modo, o pagamento líquido da empresa, no tocante a essa nota, restou aumentado no valor de R$ 8.938,18.

No segundo pagamento, relativo à nota fiscal NFE 2010/124 (fl. 1358, Anexo 2, vol. 4), realizou-se a retenção devida do ISS, no valor de R$ 5.534,30, e tentou-se fazer a correção do recolhimento do ISS relativo ao primeiro pagamento. Entretanto, ao invés de se descontar todo o ISS do valor líquido que cabia à empresa, lançou-se um débito a mais em desfavor do Tesouro, e o pagamento bruto, que seria de R$ 276.714,87, foi de R$ 285.653,05. Tendo isso em vista, a empresa foi beneficiada com esse pagamento a mais (R$ 8.938,18).

Do objeto previsto para o contrato, apenas o 'banco de horas', referente à consultoria técnica durante o período de garantia das soluções, ainda não foi executado. Ocorre que esse banco de horas não é de execução certa, podendo não haver novos pagamentos à empresa. Dessa forma, a glosa em pagamentos futuros não se mostra a opção mais adequada. Assim, cabe ao FNDE resgatar esse valor pago a maior junto à empresa.

3.20.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 48/2009 – Execução de serviços técnicos especializados de suporte aos usuários de soluções de TI

Contrato 211/2009 – Fornecimento e implementação de solução integrada baseada no pacote de produtos RED HAT JBOSS no atual ambiente servidor de aplicações JAVA do FNDE

Contrato 02/2010 – Prestação de serviços de solução e reprodução de documentos

3.20.3 – Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.20.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Serviços em desacordo com o contratado (efeito potencial)

Pagamentos sem que tenham sido produzidos os resultados esperados (efeito potencial)

3.20.5 – Critérios:

Decreto 93872/1986, art. 131, caput

Instrução Normativa 4/2009, SLTI/MPOG, art. 20, inciso II, alínea e; art. 20, inciso III

Lei 8666/1993, art. 66

3.20.6 – Evidências:

Contrato 48/2009 (Anexo 2 – Volume 3 – folhas 1203/1211)

Contrato 48/2009 – Liquidação da despesa no subelemento 79 (Anexo 2 – Volume 3 – folha 1239)

Contrato 48/2009 – Item VI, alínea g, do Termo de Referência, a respeito da assinatura de termo de sigilo (Anexo 2 – Volume 3 – folha 1119)

Contrato 48/2009 – Aviso de término do contrato (Anexo 2 – Volume 3 – folha 1247)

Contrato 48/2009 – Informação sobre a inclusão, posterior à prorrogação do contrato, da pesquisa de preços para verificação da manutenção da vantajosidade (Anexo 2 – Volume 3 – folha 1253)

Contrato 211/2009- Relatório final do projeto relativo à contratação (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1346/1347)

Contrato 211/2009 – notas fiscais nº 2010/38 e 2010/124 (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1348/1358)

Contrato 211/2009 – termo do contrato (Anexo 2 – Volume 4 – folhas 1415/1423)

3.20.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Relativamente à classificação da despesa em conta contábil indevida, o FNDE manifestou-se (fl. 8, Anexo 2, vol. 6) concordando com a impropriedade, e informou que procederia à alteração do subelemento utilizado para os pagamentos do presente contrato, bem como de outros contratos de TI do FNDE, se for o caso.

Sobre a prorrogação do Contrato 48/2009 sem a realização de pesquisa de preços, em documento à fl. 1253, Anexo, 2, vol. 3, o FNDE afirma que a pesquisa de preço seria encartada posteriormente, uma vez que a greve de funcionários havia prejudicado sua elaboração.

A respeito da não aferição da manutenção de condições contratuais, o FNDE se manifestou (fl.14, Anexo 2, vol. 6) no sentido de que ‘as trocas de profissionais ocorridas no projeto foram para garantir o atendimento a prazos e a programações de atividades do órgão, não tendo sido afetada, em nenhum momento, a qualidade do serviço’.

No tocante à retenção indevida de tributos, o FNDE consignou a possibilidade de abater o valor pago a mais em faturas próximas da empresa Synos, tendo em vista que está programada a prestação de serviços de consultoria técnica relativos ao ‘banco de horas’ previsto no edital.

3.20.8 – Conclusão da equipe:

No âmbito do Contrato 48/2009, foram constadas as seguintes falhas:

a) o FNDE liquidou despesas em subelemento de despesa que não reflete os gastos em TI, o que não se coaduna com o disposto no art. 131 do Decreto nº 93.872/86, que exige o registro dos atos de gestão financeira mediante classificação em conta adequada;

b) não constam do processo os Termos de Sigilo e Responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados, o que representa descumprimento do inciso VII da da Cláusula Sétima do Contrato nº 48/2009 (fls. 1203/1211, Anexo 2, vol.3), sobre segurança da informação, e do item VI, alínea **g** do termo de referência, fl. 1119, Anexo 2, vol. 3, em desacordo com o art. 20, inciso I, b.1, da IN 04 SLTI/MPOG;

c) encaminhamento do aviso de término do contrato cerca de um mês antes do seu encerramento (fl. 1247, Anexo 2, vol. 3) encontra-se em desacordo com o art. 20, inciso II, alínea **i** da IN 04 SLTI/MPOG (em que se prevê o prazo mínimo de 60 dias);

d) prorrogação do contrato sem que tenha sido realizada pesquisa de preços visando assegurar que a manutenção da contratação vigente era mais vantajosa para a Administração, o que se mostra em desacordo com o art. 30, § 2º da IN 2/2008 SLTI/MPOG.

Relativamente ao Contrato 211/2009, consignaram-se as seguintes impropriedades:

a) substituição de profissionais, mencionada no relatório final do projeto (fls. 1346-1347), sem que se fizesse nos autos qualquer menção a respeito, ocasionando dúvidas sobre a manutenção das condições de habilitação e qualificação, o que é obrigação da contratada, conforme o item I da Cláusula Sétima do Contrato 211/2009 (fl. 1417);

Embora o FNDE afirme que as trocas de profissionais não afetaram a qualidade dos serviços prestados, a falha permanece, em virtude de não se ter consignado nos autos a realização dessas permutas, bem como a indicação de que as condições de habilitação e qualificação subsistiriam com a alocação dos novos profissionais.

b) pagamento a maior de R$ 8.938,18, em favor da empresa contratada, em razão de equívoco na retenção de tributos relativa ao primeiro pagamento (Nota Fiscal nº 2010/38).

O FNDE se manifestou às fls. 16-17 do Anexo 2, vol. 6, informando sobre a previsão de realização de consultoria especializada por parte da empresa contratada nos próximos meses, cujo valor deve ultrapassar a quantia a ressarcir. Dessa forma, a entidade pretende realizar a glosa do valor no momento desse pagamento.

Entretanto, como a contratação dos serviços de consultoria configura apenas uma possibilidade, e há necessidade de ressarcimento do valor pago a maior, o FNDE deve, desde já, requisitar à empresa a devolução do valor, sem vinculação com a potencial realização de serviços de consultoria.

Ante o exposto, cabe expedir recomendação, alertas e determinações à entidade, com vistas ao aperfeiçoamento de sua gestão.

3.20.9 – Proposta de encaminhamento:

Determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 30 dias, apresente a este Tribunal cópia dos seguintes documentos:

a) comprovante de recolhimento do valor de R$ 8.938,18 por parte da empresa contratada no âmbito do Contrato nº 211/2009, em razão do equívoco na retenção de tributos relativa ao pagamento referente à Nota Fiscal nº 2010/38;

b) Termos de Sigilo e Responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados no âmbito do Contrato nº 48/2009, firmado com a empresa Poliedro, em cumprimento ao art. 20, inciso I, b.1, da IN 04 SLTI/MPOG, ao inciso VII da Cláusula Sétima do referido contrato (fls. 1203/1211, Anexo 2, vol.3), sobre segurança da informação, e ao item VI, alínea **g** do termo de referência, fl. 1119, Anexo 2, vol. 3.

Alertar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

a) a inexistência, nos autos do processo do Contrato nº 48/2009, dos Termos de Sigilo e Responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados representa descumprimento do inciso VII da da Cláusula Sétima do Contrato nº 48/2009 (fls. 1203/1211, Anexo 2, vol.3), sobre segurança da informação, e do item VI, alínea **g** do termo de referência, fl. 1119, Anexo 2, vol. 3, em desacordo com o art. 20, inciso I, b.1, da IN 04 SLTI/MPOG, conforme tratado no item 3.20.1 do relatório;

b) a prorrogação do Contrato nº 48/2009 sem que tenha sido realizada pesquisa de preços, visando assegurar que a manutenção da contratação vigente era a mais vantajosa para a Administração, descumpre o estabelecido no art. 30, § 2º da IN 2/2008 SLTI/MPOG;

c) a liquidação de despesas relativas ao Contrato 48/2009 no subelemento genérico 79, da natureza de despesa 339039 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, previsto no Plano de Contas da Administração Pública Federal (fls. 80/81), não se coaduna com a transparência e a correção das informações contábeis, relativamente ao objeto pago pela Administração, conforme estabelece o art. 36, § 1º, alínea **a**, do Decreto 93.872/86;

d) a substituição de profissionais, mencionada no relatório final do projeto previsto no Contrato nº 211/2009 (fls. 1346-1347), sem menção a respeito nos autos do processo, ocasiona dúvidas sobre a manutenção das condições de habilitação e qualificação, em descumprimento ao disposto no item I da Cláusula Sétima do Contrato 211/2009 (fl. 1417).'

3. Por tais motivos, a Secex/6, em pareceres uniformes (fls. 130/135), sugeriu a esta Corte formular ao FNDE as seguintes determinações, recomendações e alertas:

‘I – Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, no prazo de 30 dias:

a) em conformidade com o Princípio da Legalidade, art. 7º do Decreto-Lei nº 200/1967, e art. 4º, inc. IV, do Decreto nº 2271/97, faça cessar a ocupação de empregados terceirizados em cargos cujos responsáveis desempenham papéis sensíveis da área de TI, especialmente quanto à responsabilidade pelas funções de suporte à área de TI, gerência de projetos e atendimento e relacionamento com o cliente, haja vista que tais funções devem ser exercidas apenas por servidores públicos. (3.6)

b) em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, IV e art. 7º, c/c Norma Complementar 03/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, nomeie servidor para a função de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002:2005 , item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação. (3.14)

c) apresente a este Tribunal cópia dos seguintes documentos:

c.1) comprovante de recolhimento do valor de R$ 8.938,18 por parte da empresa contratada no âmbito do Contrato nº 211/2009, em razão do equívoco na retenção de tributos relativa ao pagamento referente à Nota Fiscal nº 2010/38;

c.2) Termos de Sigilo e Responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados no âmbito do Contrato nº 48/2009, firmado com a empresa Poliedro, em cumprimento ao art. 20, inciso I, b.1, da IN 04 SLTI/MPOG, ao inciso VII da Cláusula Sétima do referido contrato (fls. 1203/1211, Anexo 2, vol.3), sobre segurança da informação, e ao item VI, alínea **g** do termo de referência, fl. 1119, Anexo 2, vol. 3. (3.20)

II – Alertar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

a) a ausência de classificação de informações conforme níveis de segurança contraria a disposição do item 2.1 da Norma de Segurança NS-003-2002-SEXEC, como verificado na lista de sistemas do FNDE, em que não se atribuiu qualquer classificação aos referidos sistemas. (3.16)

b) a ausência ou incompletude dos artefatos de planejamento, a falta de alinhamento da contratação à estratégia institucional e a falta de verificação de diferentes soluções de TI que possam atender as necessidades da organização, a exemplo do ocorrido nos Contratos nº 02/2010 e nº 211/2009, firmados com as empresas CTIS e Synos, respectivamente, contrariam o previsto na IN nº 04/2008-SLTI/MPOG. (3.18)

c) a ausência de apuração da não manutenção de proposta, por parte da licitante, a exemplo do ocorrido no âmbito do Pregão 22/2009, contraria o previsto no art. 7º da Lei 10.520/02; (3.19)

d) a fixação da quantidade de postos de trabalho sem justificativa, a exemplo do observado no âmbito do Contrato 02/2010, afronta o disposto no art. 14, § 2º da IN 04/SLTI/MPOG. (3.19)

e) a inexistência, nos autos do processo do Contrato nº 48/2009, dos Termos de Sigilo e Responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados representa descumprimento do inciso VII da da Cláusula Sétima do Contrato nº 48/2009 (fls. 1203/1211, Anexo 2, vol.3), sobre segurança da informação, e do item VI, alínea **g** do termo de referência, fl. 1119, Anexo 2, vol. 3, em desacordo com o art. 20, inciso I, b.1, da IN 04 SLTI/MPOG, conforme tratado no item 3.20.1 do relatório; (3.20)

f) a prorrogação do Contrato nº 48/2009 sem que tenha sido realizada pesquisa de preços, visando assegurar que a manutenção da contratação vigente era a mais vantajosa para a Administração, descumpre o estabelecido no art. 30, § 2º da IN 2/2008 SLTI/MPOG; (3.20)

g) a liquidação de despesas relativas ao Contrato 48/2009 no subelemento genérico 79, da natureza de despesa 339039 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, previsto no Plano de Contas da Administração Pública Federal (fls. 80/81), não se coaduna com a transparência e a correção das informações contábeis, relativamente ao objeto pago pela Administração, conforme estabelece o art. 36, § 1º, alínea **a**, do Decreto 93.872/86; (3.20)

h) a substituição de profissionais, mencionada no relatório final do projeto previsto no Contrato nº 211/2009 (fls. 1346-1347), sem menção a respeito nos autos do processo, ocasiona dúvidas sobre a manutenção das condições de habilitação e qualificação, em descumprimento ao disposto no item I da Cláusula Sétima do Contrato 211/2009 (fl. 1417). (3.20)

III – No prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência do Acórdão que vier a ser proferido, encaminhe plano de ação para a implementação das medidas contidas nos itens IV e V a seguir, contendo:

a) para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

b) para cada recomendação, cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

c) para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.

IV – Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 43, I, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que:

a) em atenção às disposições contidas no Decreto-Lei nº 200/67, art. 6º, inciso I, e na Instrução Normativa nº 04/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º, institua processo de Planejamento Estratégico de TI, de maneira que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI esteja em conformidade com as diretrizes constantes na Instrução Normativa nº 04/2008-SLTI/MPOG, art. 4º, III, e as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI, especialmente no que se refere à aprovação e à publicação do Plano. (3.2)

b) estabeleça o processo de elaboração do orçamento de TI, de maneira que as solicitações de orçamento das despesas de TI estejam baseadas nas ações previstas no PDTI, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO5.3 – Orçamentação de TI ,e no Gespública, critério de avaliação 7.3, atendendo também às disposições contidas na Lei nº 12.017/2009 (LDO 2010), art. 9º, II c/c Anexo II, XVIII, ou das que vierem a lhe suceder. (3.8)

c) em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII, atualize a Política de Segurança da Informação e Comunicações. (3.10)

d) em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII c/c Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira que todos os ativos de informação sejam inventariados e tenham um proprietário responsável, observando as práticas contidas no item 7.1 da NBR ISO/IEC 27002:2005 e no item 1 da Norma de Segurança do FNDE NS-003-2002-SEXEC. (3.11)

e) em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, VII c/c Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação. (3.12)

f) em atenção a Instrução Normativa 1/2008, Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República, art. 5º, inciso VI e art. 6º, assegure o funcionamento do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, especialmente no tocante ao monitoramento da segurança corporativa do FNDE, à expedição de normatizações de segurança da informação, à realização de reuniões periódicas, com registro de deliberações em ata, e demais atribuições correlatas, constantes da mencionada Norma. (3.13)

g) em atenção ao disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 01/2008, art. 5º, V, reformule a atuação da equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, de maneira a atender ao disposto nas Normas Complementares 05/IN01/DSIC/GSIPR e 08/IN/01/DSIC/GSI/PR, especialmente quanto à designação formal dos integrantes e ao tratamento de resposta a incidentes. (3.15)

V – Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

a) em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e ao Decreto Lei nº 200/67, art. 6º, inciso I, e art. 7º, elabore Plano Estratégico Institucional, considerando o previsto no critério de avaliação nº 2 do Gespública. (3.1)

b) em atenção ao princípio constitucional da eficiência, aperfeiçoe o processo de Planejamento Estratégico de TI, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI, contemplando, por exemplo, o desdobramento do PDTI em planos de ação de médio e curto prazos, o envolvimento das áreas de negócio nas ações relativas ao PDTI, divulgação dos planos de ação para os servidores da instituição e avaliação do PDTI. (3.3)

c) em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), aperfeiçoe a atuação do Comitê de Tecnologia da Informação, no sentido de assegurar o cumprimento efetivo de suas atribuições, considerando as diretrizes do Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê Estratégico de TI e PO4.3 – Comitê Diretor de TI. (3.4)

d) faça constar de seus normativos internos, a exemplo do Regimento Interno, as atribuições e responsabilidades da área de TI, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, PO4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades. (3.5)

e) em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando o melhor atendimento das necessidades institucionais, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI . (3.7)

f) em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), aperfeiçoe o processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, considerando as orientações contidas no Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração e de outras boas práticas de mercado (como a NBR ISO/IEC 20000:2008). (3.9)

g) em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência), estabeleça um processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações contidas no Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho, ME1.5 Relatórios gerenciais, ME1.6 – Ações corretivas e ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos. (3.17)”

É o Relatório.

VOTO

Na sessão de 8/9/2010 (acórdão 2.308/2010 – Plenário), apresentei a este colegiado o resultado consolidado do levantamento efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, em 2010, para avaliar a governança de tecnologia da informação em 315 órgãos e entidades das administrações direta e indireta dos três poderes da União.

2. Destaquei, naquela oportunidade, a importância da atuação desta Corte com relação à matéria, que, a partir da identificação de pontos vulneráveis, será possível ao Tribunal, em primeiro lugar, atuar como indutor do aperfeiçoamento da governança de TI no setor público e, em segundo lugar, identificar e disseminar entre as unidades jurisdicionadas os bons exemplos e modelos identificados.

3. Apontei, ainda, as conclusões mais significativas do levantamento, que permitiu constatar, em síntese, que:

a) mais de 60% das organizações não possui planejamento estratégico de TI;

b) algumas organizações continuam a ter sua TI totalmente controlada por pessoas estranhas a seus quadros de pessoal;

c) são graves os problemas de segurança da informação, já que informações críticas não são protegidas adequadamente;

d) metade das organizações não possui método ou processo para desenvolvimento de softwares e para aquisição de bens e serviços de informática, o que gera riscos de irregularidades em contratações;

e) a atuação sistemática da alta administração com respeito à TI ainda é incipiente;

f) mais da metade das organizações está no estágio inicial de governança de TI, e apenas 5% encontram-se em estágio aprimorado.

4. Neste momento, trago à consideração deste Plenário mais um trabalho concernente à matéria: a auditoria realizada pela Secex/6 no FNDE com o intuito de avaliar controles gerais de governança de TI naquela entidade.

5. As principais ocorrências detectadas no presente trabalho assemelham-se às verificadas no levantamento consolidado e confirmam a precisão daquele estudo. Basicamente, constatou-se no FNDE:

a) inexistência de plano estratégico institucional;
b) falhas no plano diretor de TI;
c) falhas no processo de planejamento de TI;
d) falhas na normatização das competências, no exercício de atribuições e no funcionamento do comitê de TI;
e) inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades;
f) exercício de papéis sensíveis por pessoas não detentoras de cargo público;
g) inexistência de avaliação de adequação de quadro de pessoal de TI;
h) falhas no orçamento de TI constante da LOA;
i) falhas no processo de gerenciamento de projetos de TI;
j) falhas no processo de gestão de configuração de serviços de TI;
k) falhas na política de segurança da informação;
l) inexistência de inventário de ativos de informação;
m) inexistência de processo de gestão de riscos de segurança da informação;
n) falhas no funcionamento do comitê de segurança da informação;
o) inexistência de gestor de segurança da informação;
p) falhas na composição da equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais;
q) ausência de classificação de informações conforme níveis de segurança;
r) inexistência de avaliação de gestão de TI;
s) inobservância do processo de planejamento previsto na IN SLTI/MPOG 4/2008.

6. A fim de permitir melhor compreensão das falhas acima apontadas, transcrevo breve excerto das principais conclusões do relatório de auditoria a respeito do tema (fls. 129/130):

"Relativamente ao Planejamento Estratégico da instituição, embora o FNDE o tenha elaborado em 2006, atualmente não há esse instrumento, o que dificulta a vinculação das contratações de TI a objetivos estratégicos e necessidades corporativas da instituição.

Com referência ao PDTI existente, há falhas relativas à aprovação e à disseminação, bem como à falta de avaliação de desempenho e desatualização na previsão de ações e projetos. Além disso, a maioria dos projetos previstos não apresenta vínculo com as contratações realizadas no FNDE em 2010.

Quanto à organização de TI da autarquia, a área funciona com uma estrutura informal, que apresenta cerca de 43% dos papéis sensíveis ocupados por funcionários terceirizados. O exercício de funções sensíveis, estratégicas e de gestão por terceirizados traz riscos à instituição, devido à vulnerabilidade causada pela dependência desses profissionais. Há possibilidade de ocorrer ainda dificuldades na continuidade de atividades, caso haja troca ou saída dos terceirizados. Nesse caso concreto, esse fato pode implicar ainda comprometimento da segurança da informação, violação ao princípio da segregação de funções e interposição de mão de obra.

Além disso, o FNDE não realiza processo de gestão de riscos, nem monitoração do desempenho da gestão e uso da TI, dificultando a avaliação da gestão de serviços de TI que apoiem a autarquia na administração da qualidade da prestação de serviços.

Cabe registrar, no entanto, relativamente aos controles gerais, que no decorrer da auditoria o FNDE providenciou, mediante portaria, a aprovação Metodologia de Gerenciamento de Projetos (fl. 1392, Anexo 2, vol. 4), com publicação no Boletim Interno e divulgação no portal do escritório de projetos(http://itauna/eproj). Isso se deu também com a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas do FNDE, em sua versão 3.0.

Quanto às contratações, verificaram-se impropriedades no cumprimento do processo de planejamento de acordo com a IN 04/SLTI/MPOG, desconformidade na liquidação de pagamentos, retenção indevida de tributos, falha na verificação da manutenção das condições de habilitação e

qualificação, bem como descumprimento de cláusulas contratuais no tocante à avaliação da qualidade dos serviços prestados."

7. No tocante às mencionadas impropriedades e outros problemas na contratação de bens e serviços de TI e na gestão dos respectivos contratos, registrou a equipe de auditoria que tais ocorrências já foram objeto de medidas corretivas do próprio FNDE ou estão sendo tratadas em outros processos em curso nesta Corte, o que torna desnecessária a adoção de providências adicionais neste momento.

8. Dessa forma, a unidade técnica apresentou uma série de determinações, recomendações e alertas que contribuirão para saneamento das ocorrências detectadas e para o aperfeiçoamento da governança de TI do FNDE.

9. Por considerar papel deste Tribunal a constante indução de melhoria da gestão estatal e por estar integralmente de acordo com as medidas aventadas pela Secex/6 – especialmente no tocante ao crucial tema da segurança da informação, que reputo essencial para adequado funcionamento das organizações públicas e para defesa da intimidade dos cidadãos que com elas interagem – acolho as manifestações daquela Secretaria e voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 16 de março de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 594/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.488/2010-3
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Daniel Silva Balaban, presidente (CPF 408.416.934-04).
4. Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 6ª Secretaria de Controle Externo – Secex/6.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada para avaliar controles gerais de tecnologia da informação no FNDE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos arts. 42, §1º, e 43, I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 245, §1º, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao FNDE que, no prazo de 30 (trinta) dias:

9.1.1. em conformidade com o princípio da legalidade, com o art. 7º do Decreto-Lei 200/1967 e com o art. 4º, IV, do Decreto 2.271/97, faça cessar a utilização de empregados terceirizados em cargos com papéis sensíveis da área de TI, especialmente quanto à responsabilidade pelas funções de suporte à área de TI, gerência de projetos e atendimento e relacionamento com o cliente, haja vista que tais funções devem ser exercidas apenas por servidores públicos;

9.1.2. em atenção à Instrução Normativa GSI/PR 1/2008, art. 5º, IV, e art. 7º, c/c a Norma Complementar 3/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.3.7.2, nomeie servidor para a função de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, observando as práticas contidas na NBR ISO/IEC 27002:2005 , item 6.1.3 – Atribuição de responsabilidade para segurança da informação;

9.1.3. apresente a este Tribunal cópia dos seguintes documentos:

9.1.3.1. comprovante de recolhimento do valor de R$ 8.938,18 (oito mil novecentos e trinta e oito reais e dezoito centavos) pela empresa signatária do contrato 211/2009, em razão do equívoco na retenção de tributos relativa ao pagamento referente à nota fiscal 2010/38;

9.1.3.2. termos de sigilo e responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados no âmbito do contrato 48/2009, firmado com a empresa Poliedro, em cumprimento ao art. 20, inciso I, b.1, da IN 04/2008 SLTI/MPOG, ao inciso VII da Cláusula Sétima do referido contrato e ao item VI, **g**, do termo de referência;

9.2. alertar ao FNDE que:

9.2.1. a ausência de classificação de informações conforme níveis de segurança contraria o item 2.1 da Norma de Segurança NS-003-2002-SEXEC;

9.2.2. a ausência ou incompletude dos artefatos de planejamento, a falta de alinhamento da contratação à estratégia institucional e a falta de verificação de diferentes soluções de TI que possam atender as necessidades da organização, a exemplo do ocorrido nos contratos 2/2010 e 211/2009, firmados com as empresas CTIS e Synos, respectivamente, contrariam a IN 4/2008-SLTI/MPOG;

9.2.3. a ausência de apuração da não manutenção de proposta pela licitante, a exemplo do ocorrido no pregão 22/2009, contraria o art. 7º da Lei 10.520/2002;

9.2.4. a fixação da quantidade de postos de trabalho sem justificativa, a exemplo do observado no contrato 2/2010, afronta o art. 14, § 2º, da IN 04/2008 SLTI/MPOG;

9.2.5. a inexistência, nos autos do processo do contrato 48/2009, de termos de sigilo e responsabilidade assinados por todos os técnicos contratados representa descumprimento do inciso VII da Cláusula Sétima do contrato 48/2009 e do item VI, alínea **g**, do termo de referência, além de estar em desacordo com o art. 20, inciso I, b.1, da IN 4/2008 SLTI/MPOG;

9.2.6. a prorrogação do contrato 48/2009 sem realização de pesquisa de preços para assegurar vantagem para a Administração na manutenção da contratação vigente descumpriu o art. 30, § 2º, da IN 2/2008 SLTI/MPOG;

9.2.7. a liquidação de despesas relativas ao contrato 48/2009 no subelemento genérico 79, natureza de despesa 339039 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, previsto no Plano de Contas da Administração Pública Federal, não se coaduna com a transparência e com a correção das informações contábeis, relativamente ao objeto pago pela Administração, conforme estabelece o art. 36, § 1º, alínea **a**, do Decreto 93.872/1986;

9.2.8. a substituição de profissionais referida no relatório final do projeto previsto no contrato 211/2009 sem a correspondente menção a respeito nos autos do respectivo processo ocasiona dúvidas sobre a manutenção das condições de habilitação e qualificação e configura descumprimento do item I da Cláusula Sétima do aludido contrato 211/2009;

9.3. determinar ao FNDE que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste acórdão, encaminhe plano de ação para implementação das medidas contidas nos itens 9.4 e 9.5 a seguir, contendo:

9.3.1. para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.3.2. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

9.3.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão;

9.4. determinar ao FNDE que:

9.4.1. em atenção ao Decreto-Lei 200/67, art. 6º, inciso I, e à IN 4/2008 – SLTI/MPOG, art. 3º, institua processo de Planejamento Estratégico de TI, de maneira que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação esteja em conformidade com as diretrizes da IN 4/2008-SLTI/MPOG, art. 4º, III, e com as práticas do Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI, especialmente no que se refere à aprovação e à publicação do plano;

9.4.2. estabeleça processo de elaboração do orçamento de TI, de maneira a que solicitações de orçamento das despesas de TI estejam baseadas em ações previstas no PDTI, observando as práticas do Cobit 4.1, processo PO5.3 – Orçamentação de TI, e do Gespública, critério de avaliação 7.3, atendendo também à Lei 12.017/2009 (LDO 2010), art. 9º, II, c/c Anexo II, XVIII, e das que vierem a sucedê-la;

9.4.3. em atenção à IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII, atualize a Política de Segurança da Informação e Comunicações;

9.4.4. em atenção à IN GSI/PR 01/2008, art. 5º, VII, c/c a Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, item 5.2.1, estabeleça procedimento de inventário de ativos de informação, de maneira a que todos os ativos de informação sejam inventariados e tenham um proprietário responsável, observando as práticas contidas no item 7.1 da NBR ISO/IEC 27002:2005 e no item 1 da Norma de Segurança do FNDE NS-003-2002-SEXEC;

9.4.5.em atenção à IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII, c/c a Norma Complementar 04/IN01/DSIC/GSIPR, implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação;

9.4.6. em atenção à IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, VI, e art. 6º, assegure o funcionamento do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações, especialmente no tocante ao monitoramento da segurança corporativa, à expedição de normas de segurança da informação, à realização de reuniões periódicas, com registro de deliberações em ata, e a outras atribuições correlatas constantes da mencionada IN;

9.4.7. em atenção à IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, V, reformule a atuação da equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, de maneira a atender às Normas Complementares 5/IN/01/DSIC/GSIPR e 8/IN/01/DSIC/GSI/PR, especialmente quanto à designação formal dos integrantes e ao tratamento de resposta a incidentes;

9.5. recomendar ao FNDE que:

9.5.1. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, e ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, I, e art. 7º, elabore Plano Estratégico Institucional, considerando o critério de avaliação 2 do Gespública;

9.5.2. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, aperfeiçoe o processo de planejamento estratégico de TI, observando as práticas do Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI, contemplando, entre outros, o desdobramento do PDTI em planos de ação de médio e curto prazos, o envolvimento das áreas de negócio nas ações relativas ao PDTI, divulgação dos planos de ação para os servidores da instituição e avaliação do PDTI;

9.5.3. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, aperfeiçoe a atuação do Comitê de Tecnologia da Informação, no sentido de assegurar o cumprimento efetivo de suas atribuições, considerando as diretrizes do Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê Estratégico de TI e PO4.3 – Comitê Diretor de TI;

9.5.4. faça constar de seus normativos internos, a exemplo do Regimento Interno, as atribuições e responsabilidades da área de TI, observando as do Cobit 4.1, PO4.6 – Estabelecimento de papéis e responsabilidades;

9.5.5. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando melhor atendimento das necessidades institucionais e observando as práticas do Cobit 4.1, PO4.12 – Pessoal de TI;

9.5.6. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput,** aperfeiçoe o processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, considerando as orientações do Cobit 4.1, processo DS9 – Gerenciar configuração, e de outras boas práticas de mercado, como a NBR ISO/IEC 20000:2008;

9.5.7. em atenção ao princípio da eficiência consagrado na Constituição Federal, art. 37, **caput**, estabeleça processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações do Cobit 4.1, itens ME1.4 – Avaliação de desempenho, ME1.5 Relatórios gerenciais, ME1.6 – Ações corretivas e ME2 – Monitorar e avaliar os controles internos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0594-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 028.098/2007-7
Natureza: Embargos de Declaração.
Embargantes: Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (CPF 578.744.097-87), Erly Euzébio dos Anjos (CPF 364.476.177-91) e Janete Magalhães Carvalho (CPF 173.911.217-20).
Unidade: Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.
Advogados constituídos nos autos: Evandro de Castro Bastos (OAB/ES 5.696-D) e Gabriela Fardim Perim Bastos (OAB/ES 14.518).

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DAS FALHAS APONTADAS. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Elda Coelho de Azevedo Bussinger (fls. 2/9 do anexo 9), Erly Euzébio dos Anjos (fls. 2/8 do anexo 10) e Janete Magalhães Carvalho (fls. 2/8 do anexo 11), professores da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES em regime de dedicação integral, interpuseram embargos de declaração contra o acórdão 72/2011 – Plenário (fls. 78/79 do volume principal).

2. Por intermédio da deliberação criticada, esta Corte considerou procedente denúncia de que os embargantes violaram o art. 14 do Decreto 94.664/1997, na medida em que exerceram indevidamente, em períodos que variaram de 2000 a 2009, atividades remuneradas e não esporádicas na Faculdade de Direito de Vitória – FDV, e , entre outras medidas, determinou à UFES que levantasse o montante indevidamente recebido a titulo de dedicação exclusiva pelos professores em questão e adotasse providências para sua imediata reposição ao erário.

3. Em comum, alegaram os embargantes, em síntese:

a) nulidade do acórdão em virtude do cerceamento de defesa, eis que: (i) seus advogados, por residirem em Vitória/ES, deveriam ter sido notificados da ocorrência do julgamento com antecedência mínima de 7 dias, à semelhança do procedimento adotado por outros tribunais superiores, regionais e estaduais; (ii) o pedido de adiamento formulado na manhã do dia da sessão de julgamento foi indeferido, o que inviabilizou a produção de sustentação oral;

b) prescrição qüinqüenal dos valores indevidamente pagos antes de janeiro de 2005;

c) obscuridade na delimitação exata dos períodos em que os embargantes deveriam restituir os valores irregularmente recebidos, já que os professores não possuíam vinculo empregatício com a FDV e que o ano letivo não corresponde ao calendário comum.

4. Além disso, Elda Coelho de Azevedo Bussinger apontou suposta omissão no exame de sua alegação de boa-fé, que estaria caracterizada pelos fatos de sempre haver solicitado autorização para exercício de atividades esporádicas e de não poder ser responsabilizada pela ausência, nas permissões concedidas pela UFES, de requisitos que o TCU considerou imprescindíveis.

5. Requereram os embargantes, assim, ou a anulação do acórdão atacado ou o provimento dos embargos, com efeitos infringentes, para correção das supostas falhas nele existentes.

É o Relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade, podem ser conhecidos os embargos de declaração opostos pelos três professores da UFES contra o acórdão desta Corte que considerou procedente denúncia de descumprimento do regime de dedicação exclusiva por aqueles docentes e determinou à Universidade a adoção de providências para restituição dos valores por eles percebidos a título de dedicação exclusiva. No mérito, entretanto, não merecem provimento.

2. Não ocorreu o alegado cerceamento de defesa, que poderia acarretar nulidade da deliberação hostilizada. O processo foi regularmente incluído em pauta de julgamentos deste Plenário, devidamente publicada no Diário Oficial da União com antecedência de 48 horas, como prescrevem as normas desta Corte. Inexistiu, pois, inobservância do devido processo legal, além de não haver fundamento normativo para a pretensão dos embargantes de serem seus advogados intimados de acordo com procedimentos possivelmente adotados por outros tribunais, já que os feitos no âmbito do TCU são regidos por regras próprias e específicas.

3. Adicionalmente, não há nos autos qualquer requerimento formal de adiamento do julgamento ou de produção de sustentação oral, o que dificulta a comprovação da assertiva dos embargantes de que seu direito ao contraditório e à ampla defesa teria sido prejudicado pela manutenção da data do julgamento. Acrescente-se que, ainda que tais requerimentos existissem ou, ainda, que tivessem sido formulados informalmente – o que a memória deste relator não permite confirmar – mesmo assim não existiria lesão aos interesses jurídicos dos embargantes, eis que, como visto acima, as normas procedimentais pertinentes ao julgamento deste feito foram rigorosamente observadas.

4. Igualmente improcedente é a alegação de prescrição quinquenal, uma vez que o Supremo Tribunal Federal já decidiu a respeito da imprescritibilidade de débitos para com o erário (MS 26.210).

5. Também não se vislumbra obscuridade na determinação à UFES para que quantifique e adote providências para ressarcimento de valores pagos a título de dedicação exclusiva. Como consta expressamente do texto daquele comando, a Universidade deve apurar quantias pagas **indevidamente** aos embargantes nos períodos anuais ali indicados. Assim, é obvio que somente devem ser considerados, dentro daqueles períodos anuais, os intervalos de tempo em que os docentes efetivamente exerceram atividades incompatíveis com o regime de dedicação exclusiva, eis que somente em tais intervalos o pagamento das vantagens concernentes a tal regime seria **indevido**.

6. Finalmente, não ocorreu a suposta omissão no exame do argumento da boa-fé da professora Elda Coelho de Azevedo Bussinger em relação às deficientes autorizações expedidas pela UFES, que foi discutido no parecer da Secex/ES, transcrito no relatório da decisão embargada e expressamente endossado por este relator em seu voto, como se vê nos trechos a seguir transcritos:

"**RELATÓRIO**

(...)

2.3 Argumento: autorização dada pelo Conselho Departamental (fls. 9/11 – anexo 4, 10/13 – anexo 5 e 11/13 – anexo 6)

2.3.1 Os responsáveis sempre acreditaram que, pelo fato de possuírem autorização dos respectivos Conselhos Departamentais, não estavam infringindo norma uma vez que, se fosse proibido, a autorização não lhes teria sido concedida. Para corroborar os argumentos apresentados, os responsáveis citaram o Parecer nº 403/2008, da lavra do Procurador-Chefe da UFES, proferido em processo administrativo que tratou da situação de docentes do Centro de Ciências da Saúde, os quais, a despeito de serem optantes do regime de dedicação exclusiva, exerciam atividade profissional em entidades privadas.

2.3.2 Do trecho do referido Parecer, transcrito pelos responsáveis, o Procurador-Chefe considerou que os professores beneficiados por decisões do Conselho Departamental do Centro de Ciências da Saúde encontravam-se de boa-fé, imaginando ser legal a prestação do serviço. Os responsáveis alegaram enquadrar-se nessa situação: agiram de boa-fé porque foram autorizados pelos respectivos Conselhos Departamentais a exercer atividades na FDV.

Análise

2.3.3 Os responsáveis não juntaram às razões de justificativa documentos relacionados à autorização a eles dada pelos Conselhos Departamentais. Assim, serão analisados aqueles constantes do processo administrativo disciplinar nº 23068.011520/2006-62, cujas cópias foram juntadas a estes autos, confrontando-os com os resultados da pesquisa no site de busca.

2.3.4 Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

2.3.4.1 A professora apresentou três resoluções do Conselho Departamental do Centro de Saúde homologando pareceres favoráveis à solicitação para prestar na FDV serviço considerado esporádico.

2.3.4.2 Da primeira resolução, não constam o tipo de participação da docente, a duração total em horas nem o período compreendido (fl. 29 – anexo 2). Essa autorização, concedida em 2000, somente embasou o exercício de atividades por 'dois ou três meses após a solicitação', consoante depoimento da própria docente à Comissão de Sindicância (fl. 19 – anexo 2).

2.3.4.3 Da segunda resolução, de 21/03/2002, consta o tipo de participação – 'desenvolvimento de atividades de assessoria para implantação da coordenadoria de pesquisa junto ao Instituto de Ensino Superior de Vitória' –, por dois anos (fl. 30 – anexo 2). Portanto, como a autorização teve escopo definido, o exercício de atividade que extrapolasse esse limite, não contaria com respaldo.

2.3.4.4 Após o término do prazo de vigência da segunda resolução, a Srª Elda Coelho de Azevedo Bussinguer participou, em 03/12/2004, na qualidade de professora da FDV, do curso de capacitação dos profissionais que atuam nas Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência (fl. 119 – anexo 2). Ainda que a referida resolução estivesse vigente, o exercício dessa atividade seria questionável, por não se incluir no escopo autorizado. Esse raciocínio aplica-se igualmente à participação, em 18/02/2005, na segunda turma do mesmo curso (fls. 120/122 – anexo 2).

2.3.4.5 Na terceira resolução, consta o tipo de participação – 'desenvolver atividades de pesquisa junto à Faculdade de Vitória' – e a duração em anos (2 anos), a partir de 05/05/2005 (fl. 28 – anexo 2). Cumpre ressaltar que as atividades de pesquisa foram desenvolvidas na área de Segurança Pública ('Pacto pela Paz', fls. 123/128 – anexo 2), não guardando, pois, relação com a especialidade da professora na UFES – Enfermagem, nem mesmo com o trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito ('O Estado imobilizado: O caso das cooperativas prestadoras de serviços médicos no Estado do Espírito Santo', fl. 139 – anexo 2) ou com a dissertação de mestrado em Direito ('Direito à saúde: contornos

constitucionais e tendências jurisprudenciais – uma análise da teoria da prática brasileira', fl. 139 – anexo 2).

2.3.4.6 Além disso, o escopo da autorização contida na terceira resolução não contemplava a docência, mas a professora Ministrou na FDV, em 2006, a disciplina 'Metodologia da Pesquisa Científica', atividade que não pode ser considerada como colaboração esporádica (subitem 2.2.13, fl. 10).

2.3.4.7 Em 2007, a Srª Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, atuando como coordenadora de pesquisa, participou de banca examinadora de trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito (fl. 147 – anexo 2), atividade que não estava contemplada na autorização concedida em 2005, então vigente.

2.3.4.8 Em 2008, sem autorização do Conselho Departamental do Centro de Saúde, uma vez que o prazo de vigência da terceira resolução expirou em 19/05/2007, a professora continuou a exercer atividades na FDV, dentre elas, a participação em banca examinadora e orientação de trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito (fl. 147 – anexo 2).'

(...)

2.3.10 Com relação ao Parecer nº 403/2008, da lavra do Procurador-Chefe da UFES, igualmente citado pelos três responsáveis, entende-se que esse documento também não contribui para elidir a irregularidade apontada. Desse parecer, foi transcrita nas razões de justificativa somente a parte relativa à boa-fé de que estariam imbuídos os professores do Centro de Ciências da Saúde se tivessem sido autorizados pelos respectivos Conselhos Departamentais. Entretanto, prosseguindo na leitura do referido documento, o Procurador-Chefe assim se posicionou (fls. 37 – anexo 4, 45 – anexo 5 e 77 – anexo 6):

'No presente caso, a quase totalidade das atividades 'esporádicas' tem longa duração, chegando a dois anos, e consiste **na regência de classe de turmas de disciplinas regulares de Faculdades privadas** (FDV, Univix, Salesiana, Emescam, etc.), não havendo a juízo deste órgão jurídico, como serem identificadas como colaboração e tampouco esporádicas.' (Os negritos são do original.)

2.3.11 Esse entendimento vem ao encontro daquele firmado na instrução de 17/08/2009 (subitens 3.11 e 3.24 – fls. 18/19 e 21), qual seja: as ações desenvolvidas pelos responsáveis na FDV não se caracterizaram pela esporadicidade, atributo exigido pelo Decreto nº 94.644/87 para as atividades que podem ser exercidas por professores optantes do regime de dedicação exclusiva.

2.3.12 Assim, não se pode aceitar que estivessem revestidas pelo manto da legalidade as atividades não esporádicas exercidas na FDV pelos professores Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Erly Euzébio dos Anjos e Janete Magalhães Carvalho pelo fato de possuírem autorizações do Conselho Departamental.

2.4 Argumento: recebimento dos valores de boa-fé (fls. 13/18 – anexo 4, 13/18 – anexo 5 e 13/17 – anexo 6)

2.4.1 Os responsáveis alegaram que receberam de boa-fé os valores a título de dedicação exclusiva, os quais possuem caráter alimentar, não havendo razão para que sejam compelidos a restituí-los.

2.4.2 A professora Janete Magalhães Carvalho, por sua vez, declarou que já vem ressarcindo o erário, desde janeiro de 2009, dos valores referentes aos semestres letivos de 2002 a 2006, não havendo razão para fazê-lo novamente.

2.4.3 Para corroborar os argumentos apresentados, foram citados julgados do STJ e de Tribunais Regionais Federais e a Súmula nº 106 do TCU. As decisões proferidas no âmbito do Poder Judiciário são pela não reposição ao erário de valores revestidos de caráter alimentar que foram percebidos por servidores, de boa-fé, em razão de equívoca interpretação ou má aplicação da lei pela Administração Pública.

Análise

2.4.4 Os entendimentos decorrentes de decisões judiciais não vinculam a apreciação de situações específicas submetidas ao TCU. Ademais, os julgados mencionados pelos responsáveis versam sobre recebimento de atrasados e de adicional de insalubridade, bem como sobre revisão de proventos e pensão. São assuntos, portanto, divergentes do tratado nestes autos.

2.4.5 Igualmente não se aplica a Súmula TCU nº 106, que desobriga a reposição de importâncias já recebidas de boa-fé, pois essa possibilidade ocorreria nos casos de julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não sendo essas as situações ora tratadas.

2.4.6 Com relação à natureza alimentar das parcelas recebidas, entende-se não ser ela condição suficiente para dispensar a reposição de importâncias indevidamente percebidas por servidores ativos e inativos e pensionistas. Faz-se necessário estar caracterizada a boa-fé do servidor, conforme preconiza a Súmula TCU nº 249, o que não se verificou no presente caso, haja vista a consideração a seguir.

2.4.7 O regime de dedicação exclusiva, previsto no art. 14 do Decreto nº 94.664/87, resulta de ajuste firmado entre a Administração Pública e o professor. Àquela compete o pagamento da remuneração com o acréscimo devido; e ao docente, a renúncia ao exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada. No presente caso, a UFES adimpliu a sua obrigação, uma vez que a remuneração dos responsáveis foi paga com base na opção dos professores pelo regime de dedicação exclusiva. Entretanto, foram os professores Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Erly Euzébio dos Anjos e Janete Magalhães Carvalho que romperam, por vontade própria, o pacto firmado com a UFES ao exercerem na FDV atividades remuneradas não esporádicas quando poderiam ter requerido a alteração do regime de trabalho para vinte horas. Assim, não se pode reconhecer que eles agiram de boa-fé. Ausente essa condição, os responsáveis devem recompor o erário da instituição federal de ensino, ainda que as importâncias sejam de natureza alimentar.

(...)

VOTO

(...)

3. Basicamente, as alegações comuns foram as de:

(...)

d) impossibilidade de restituição de valores de natureza alimentar recebidos de boa-fé;

(...)

4. Como demonstrou a Secex/ES – cujas análises e conclusões, neste particular, endosso e insiro entre minhas razões de decidir, tais argumentos são improcedentes, uma vez que:

(...)

c) além de os responsáveis não haverem juntado a suas justificativas outros documentos relativos às autorizações dadas pelos conselhos departamentais, a análise dos documentos constantes do processo administrativo disciplinar anteriormente instaurado pela Ufes mostrou que as supostas autorizações não contemplavam as atividades desenvolvidas na entidade privada e apresentavam falhas, tais como: (i) ausência de indicação da modalidade de participação do docente, assim como da duração ou do período de realização dos eventos; (ii) períodos de validade substancialmente inferiores aos períodos de realização das atividades na entidade privada; (iii) escopo da autorização incompatível com as atividades efetivamente desenvolvidas na entidade privadas ou com a área de atuação do docente na Ufes; (iv) emissão bastante posterior ao início das atividades;

(...)

e) dada a inexistência ou a precariedade das supostas autorizações, bem como o notório conhecimento das restrições impostas pelo regime de dedicação exclusiva, não é possível reconhecer nem boa-fé dos responsáveis, nem equívoco justificável na interpretação de normas que justifique a dispensa de restituição dos valores indevidamente pagos, nos termos da súmula TCU 249, ainda que considerada a natureza alimentar daquelas quantias;".

7. Desse modo, ante a inexistência das falhas apontadas, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 16 de março de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 595/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 028.098/2007-7
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração.
3. Embargantes: Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (CPF 578.744.097-87), Erly Euzébio dos Anjos (CPF 364.476.177-91) e Janete Magalhães Carvalho (CPF 173.911.217-20).
4. Unidade: Universidade Federal do Espírito Santo – UFES.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogados constituídos nos autos: Evandro de Castro Bastos (OAB/ES 5.696-D) e Gabriela Fardim Perim Bastos (OAB/ES 14.518).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos pelos professores da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES acima arrolados contra o acórdão 72/2011 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e negar-lhes provimento;
9.2. dar ciência desta deliberação aos embargantes e à UFES.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0595-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC-018.495/2010-9
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Município de Castanhal/PA

Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO SUS TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO. FALHAS DE CARÁTER FORMAL. ALERTAS. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Município de Castanhal/PA, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada-FOC, destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo pela União ao mencionado ente federativo, no exercício de 2009.

2. O problema base aqui tratado é oriundo da identificação de pontos de risco relacionados à aplicação dos recursos do SUS repassados aos municípios na modalidade fundo a fundo, a teor do constante do TC-002.088/2009-2 (Acórdão 2.788/2009-TCU-Plenário), estando o presente trabalho inserido no escopo do item 3.1 do Tema de Maior Significância nº 3 - desvios e desperdícios de recursos do SUS.

3. Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, excerto do relatório produzido pela equipe encarregada dos trabalhos, em que constam os principais achados, as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe da Secex/PA:

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Ausência de contrapartida financeira do município e/ou do estado para cofinanciamento das ações e serviços custeadas pelo Fundo Municipal de Saúde.

3.1.1 - Situação encontrada:

Os valores das contrapartidas municipal e estadual, relativas ao Bloco de Financiamento de Média e Alta Complexidade - MAC, durante o exercício de 2009, não foram depositados na conta específica do componente, 58.045-7 (Gestão Plena) do Banco do Brasil. Destaca-se a exigência do item 10.3 da NOB n.º 01/96 do SUS, a qual afirma que as transferências, regulares ou eventuais, da União para estados, municípios e Distrito Federal estão condicionadas à contrapartida destes níveis de governo, em conformidade com as normas legais vigentes (Lei de Diretrizes Orçamentárias e outras). Além disso, a Lei n.º 8.142/90, no art. 4º, inciso V, exige para recebimento de recursos do SUS, que os estados e municípios disponham de contrapartida de recursos fixada na Lei Orçamentária. No presente caso, verificou-se que quanto à aplicação da contrapartida municipal não é observada a exigência de depósito do referido valor em conta específica, ou seja, a complementação do município é realizada diretamente da conta do Tesouro Municipal, 23.843-0 (Contrapartida) do Banco do Brasil. Destaca-se ainda, que a contrapartida estadual para o componente MAC, somente ocorreu nas contas de ECD, Farmácia Básica e PAB, durante alguns meses do exercício financeiro de 2009, conforme documento de repasses financeiros estaduais e extratos bancários do exercício de 2009, fornecidos pela SESMA. Acrescenta-se que, no período fiscalizado, não foram identificadas Resoluções da Comissão Intergestores Bipartite acerca da fixação dos percentuais de contrapartidas estadual e municipal.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Falhas de planejamento orçamentário e financeiro.

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados pela ausência de contrapartidas financeiras municipais e estaduais ao longo do exercício de 2009. (efeito potencial)

3.1.5 - Critérios:

Decreto 1232/1994, art. 2º

Instrução Normativa 1/1996, Ministério da Saúde - MS, art. 10, item 10.3

Lei 8080/1990, art. 33, caput

Lei 8142/1990, art. 4º, inciso V

Portaria 204/2007, Ministério da Saúde - MS, art. 3º, caput ; art. 5º, caput

3.1.6 - Evidências:

Repasse Municipal, Estadual e Federal/2009. (folhas 136/149 do Anexo 2 - Principal)

Extratos Bancários das Contas Correntes do Município de Castanhal/PA. (folhas 318/1205 do Anexo 3 - Volume 1)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

A movimentação de recursos de contrapartida municipal, relativa ao componente MAC não é realizada em conta específica. A contrapartida estadual somente ocorreu em alguns meses de 2009, e ainda assim, somente para os Blocos ECD, Farmácia Básica e PAB. Neste sentido, propõe-se audiência do responsável pela gestão da SESMA.

3.1.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009)

3.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, em virtude da não movimentação dos recursos da contrapartida municipal relativa ao Bloco MAC em conta específica do componente (período de 1/1/2009 a 31/12/2009), em desacordo com os arts. 3º e 5º da Portaria GM/MS n.º 204/2007 (alterada pela Portaria GM/MS n.º 1497/2007).

Alertar à Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Pará, a Sra. Maria de Lourdes Lima, que durante o exercício de 2009, não houve repasse da contrapartida estadual à conta específica do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA, mais especificamente no Bloco de Média e Alta Complexidade. Deste modo, considerando a proposta supra, descarta-se a adoção de outras providências no bojo destes autos por parte deste Tribunal Federal, uma vez que o recurso em tela é de origem estadual.

3.2 - Inexistência de Relatório Anual de Gestão de aplicação dos recursos da saúde.

3.2.1 - Situação encontrada:

Até o presente momento, a Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA não apresentou o Relatório Anual de Gestão referente ao exercício de 2009.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos em virtude de atraso ou ausência de análise da prestação de contas (efeito potencial)

3.2.5 - Critérios:

Portaria 3332/2006, Ministério da Saúde - MS, art. 4º

Portaria 204/2007, Ministério da Saúde - MS, art. 32

3.2.6 - Evidências:

Ofício n.º 963/2010 do Setor Contábil da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA. (folha 44 do Anexo 1 - Principal)

Relatório de Gestão de 2008. (folhas 292/373 do Anexo 2 - Volume 1)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

A SESMA não apresentou o Relatório Anual de Gestão referente ao exercício de 2009, ou seja, Castanhal não detém instrumento que apresente os resultados alcançados com a execução da

Programação Anual de Saúde e oriente eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários aos exercícios futuros.

3.2.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009) (...)

3.2.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, em virtude da inexistência de Relatório Anual de Gestão de aplicação dos recursos da saúde, referente ao exercício de 2009, do Município de Castanhal/PA.

3.3 - Recursos financeiros do Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade executados em áreas diversas daquela destinada - desvio de finalidade.

3.3.1 - Situação encontrada:

Pagamentos ao Salvador Shopping Car Ltda, de pensão alimentícia, INSS e IR do prestador e Churrascaria Dom Fernando que, a princípio, não são destinados às ações finalísticas do componente Teto-MAC definidas na Política Nacional de Média e Alta Complexidade.

3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

Má gestão na aplicação de recursos públicos

3.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Redução de recursos disponíveis para as ações finalísticas do componente Teto-MAC. (efeito real)

3.3.5 - Critérios:

Lei Complementar 101/2000, art. 8º, parágrafo único.

Portaria 204/2007, Ministério da Saúde - MS, art. 5º; art. 6º, § 1º; art. 6º, § 2º; art. 14, caput

3.3.6 - Evidências:

Extratos Bancários das Contas Correntes do Município de Castanhal/PA. (folhas 318/1205 do Anexo 3 - Volume 1)

Diário do Movimento Bancário da conta corrente n.º 58.045-7 (Gestão Plena) do Banco do Brasil. (folhas 145/259 do Anexo 3 - Principal)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Desvio de finalidade na aplicação de recursos do Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade com realização de pagamentos de despesas não compatíveis com as ações finalísticas do componente Teto-MAC.

3.3.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009) (...)

3.3.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, em virtude de realização de diversos pagamentos no período de 1/1/2009 a 31/12/2009, em áreas diversas daquela destinada - desvio de finalidade, com recursos do componente Teto-MAC, em desacordo com os arts. 5º, 6º e 14 da Portaria GM/MS n.º 204, de 29 de janeiro de 2007.

3.4 - Inexistência de apuração de superávit.

3.4.1 - Situação encontrada:

Não foram apresentados, à equipe de auditoria, documentos comprobatórios da apuração do superávit financeiro referentes aos exercícios 2008 e 2009 do orçamento individualizado da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA, conforme ofício do Setor Contábil da SESMA.

3.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos gerados pela não apuração do superávit apurado e pela consequente não empregabilidade dos recursos no exercício posterior. (efeito potencial)

3.4.5 - Critérios:

Lei 4320/1964, art. 11, § 2º; art. 11, § 3º

3.4.6 - Evidências:

Ofício do Setor Contábil da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA. (folha 43 do Anexo 1 - Principal)

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Inexistência de comprovação das apurações do superávit dos exercícios de 2008 e 2009 do orçamento do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA.

3.4.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar à Prefeitura Municipal de Castanhal/PA, na pessoa do Prefeito, o Sr. Hélio Leite da Silva, para que promova a apuração do superávit financeiro do orçamento do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA, ao término de cada exercício financeiro.

3.5 - Ausência de aprovação dos créditos orçamentários decorrentes da apuração do superávit financeiro.

3.5.1 - Situação encontrada:

Não foram apresentados à equipe de auditoria os decretos aprovando os créditos orçamentários decorrentes da apuração do superávit financeiro referentes aos exercícios 2008 e 2009, conforme ofício do Setor Contábil da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA.

3.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.5.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.5.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos gerados pela não vinculação do superávit apurado a sua finalidade original. (efeito potencial)

3.5.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 167

Lei 4320/1964, art. 2º; art. 42; art. 43; art. 73

3.5.6 - Evidências:

Ofício do Setor Contábil da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA. (folha 43 do Anexo 1 - Principal)

3.5.7 - Conclusão da equipe:

Com a inexistência das apurações do superávit dos exercícios de 2008 e 2009 do orçamento do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA, não há comprovação das aprovações dos créditos orçamentários referentes ao superávit apurado em forma de decretos do Poder Executivo Municipal.

3.5.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar à Prefeitura Municipal de Castanhal/PA, na pessoa do Prefeito, o Sr.Hélio Leite da Silva, para que promova a aprovação dos créditos orçamentários decorrentes da apuração do superávit financeiro, através de decretos do poder executivo municipal, ao término de cada exercício financeiro.

3.6 - Ausência de adesão ao Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos.

3.6.1 - Situação encontrada:

Durante o exercício de 2009, os estabelecimentos de saúde Casa Cidadã (CNPJ n.º 03.942.076/0001-24), Associação Pais dos Projetos Sociais, Criança Modelo e Equoterapia (CNPJ n.º 07.766.011/0001-26), Associação Fazenda Embrião (CNPJ n.º 34.824.086/0001-99) e Associação Papa João XXIII no Brasil (CNPJ n.º 00.531.895/0005-14), prestadores de serviços de saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA, não aderiram ao Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos.

3.6.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.6.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.6.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados pela má qualidade de serviços de saúde a serem oferecidos à população pelos hospitais filantrópicos. (efeito potencial)

3.6.5 - Critérios:

Portaria 1721/2005, Ministério da Saúde - MS, art. 1º

3.6.6 - Evidências:

Cópia dos convênios/contratos firmados entre o Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA e estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde, inclusive filantrópicos e seus respectivos aditivos, vigentes em 2009. (folhas 45/226 do Anexo 1 - Principal)

3.6.7 - Conclusão da equipe:

Os hospitais filantrópicos, prestadores de serviços de saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA, não possuem metas qualitativas e quantitativas, devido ao fato de não estarem inseridos no Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS.

3.6.8 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, que envide esforços no sentido de aderir à Política de Contratualização com os Hospitais Filantrópicos de forma que tal iniciativa possa reverter-se em melhoria na prestação de serviços de saúde aos usuários SUS, por parte dos estabelecimentos filantrópicos.

3.7 - Inexistência de Plano Operativo.

3.7.1 - Situação encontrada:

Os Hospitais Filantrópicos e os demais prestadores privados de serviços de saúde do município de Castanhal não apresentam Plano Operativo, em desacordo com o art. 7º da Portaria GM/MS n.º 3.277/2006, o qual prevê que o Plano Operativo é obrigatório em todos os ajustes entre o poder público e o setor privado.

3.7.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.7.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.7.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

Risco da ocorrência de aquisições ou contratações de prestações de serviços na área de saúde que não atendam à necessidade do Município de Castanhal/PA (efeito potencial)

3.7.5 - Critérios:

Portaria 635/2005, Ministério da Saúde - MS, art. 1º; art. 2º; art. 6º; art. 7º; art. 8º

Portaria 1721/2005, Ministério da Saúde - MS, art. 1º; art. 2º; art. 3º

Portaria 3123/2006, Ministério da Saúde - MS, art. 1º; art. 2º; art. 3º; art. 4º; art. 5º; art. 6º

Portaria 3277/2006, Ministério da Saúde - MS, art. 2º, § 2º; art. 7º

3.7.6 - Evidências:

Cópia dos convênios/contratos firmados entre o Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA e estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde, inclusive filantrópicos e seus respectivos aditivos, vigentes em 2009. (folhas 45/226 do Anexo 1 - Principal)

3.7.7 - Conclusão da equipe:

Durante o exercício de 2009, todos os estabelecimentos filantrópicos e privados, prestadores de serviços na área de saúde do Município de Castanhal/PA, não apresentaram Plano Operativo.

3.7.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar à Prefeitura Municipal de Castanhal/PA, na pessoa do Prefeito Municipal, o Sr.Hélio Leite da Silva, que, uma vez comprovada a inexistência de Plano Operativo para os prestadores privados de saúde, relativos ao componente Teto MAC, elabore, com base no art. 199, §1º, da CF/88 c/c art. 4º, §2º, da Lei 8.080/90 e o art. 2º, §2º, da Portaria MS n.º 3.277 de 22/12/2006, e para fins de organização de rede e justificativa de necessidade de complementaridade dos serviços de saúde com contratação de prestadores da esfera privada, planejamento para a contratação de prestadores privados que contemple as necessidades identificadas na PPI e o levantamento da capacidade instalada da rede pública (plano operativo).

3.8 - Inexistência da Comissão de acompanhamento dos contratos e convênios firmados.

3.8.1 - Situação encontrada:

Desde o exercício de 2009 até o presente momento, a Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA não constituiu comissão de acompanhamento dos contratos e convênios firmados com estabelecimentos privados, prestadores de serviços de saúde. Os relatórios de supervisão da Casa Cidadão e da Clínica de Olhos Dra. Cynthia Charone apresentam incongruências quando confrontados com a visita "in loco". Na Casa Cidadã: os quartos de acolhimento não são adequados para a internação de pacientes psiquiátricos, pois o acesso aos mesmos se dá pela copa-cozinha, a qual contém fogão, geladeira e gás, utensílios que importam riscos à saúde dos pacientes e o horário de funcionamento não é de 24h (vinte e quatro horas), 3 (três) turnos, com 2 (dois) plantonistas em cada turno, haja vista, que durante a visita não havia nenhum atendimento agendado para o turno da manhã. Na Clínica de Olhos Dra. Cynthia Charone, o atendimento aos usuários SUS é realizado apenas às quartas e sábados, porém consta no Relatório de Supervisão que o horário de funcionamento da clínica seria de 2 (dois) turnos, manhã e tarde e que seriam agendados junto à Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA, atendimentos no período de 2 (dois) dias em cada bairro da zona urbana e rural.

3.8.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.8.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.8.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

3.8.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 67; art. 73, inciso I, alínea b

Portaria 3277/2006, Ministério da Saúde - MS, art. 10

3.8.6 - Evidências:

Cópia dos convênios/contratos firmados entre o Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA e estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde, inclusive filantrópicos e seus respectivos aditivos, vigentes em 2009. (folhas 45/226 do Anexo 1 - Principal)

Relatórios de Supervisão da Casa Cidadã e Clínica de Olhos Dra. Cynthia Charone. (folhas 227/246 do Anexo 1 - Volume 1)

Inspeção "in loco" a 6 (seis) estabelecimentos privados e filantrópicos de saúde no Município de Castanhal/PA, previamente selecionados pela 4ª SECEX. (folhas 22/23 do Volume Principal)

3.8.7 - Conclusão da equipe:

Durante o exercício de 2009, não foram adotados mecanismos de acompanhamento e avaliação, com definição de indicadores, por parte de comissão local, devidamente designada para tal fim.

3.8.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009) (...)

3.8.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, em virtude da inexistência de comissão de acompanhamento dos contratos e convênios firmados entre a SESMA e os prestadores privados de serviços de saúde, durante o exercício de 2009.

3.9 - Irregularidades nos procedimentos licitatórios.

3.9.1 - Situação encontrada:

Examinando os procedimentos licitatórios, inexigibilidade, para aquisição de serviços de saúde prestados por estabelecimentos privados e filantrópicos, verificou-se a inexistência de publicação do edital de licitação no Diário Oficial da União, no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, ferindo o princípio da publicidade dos atos administrativos relacionados à contratação, haja vista, que a única maneira utilizada para dar transparência pública a tais editais foi a afixação ao quadro de avisos da SESMA.

3.9.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.9.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

Descontinuidade de gestão administrativa da SESMA

3.9.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito real)

3.9.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI

Lei 8666/1993, art. 2º; art. 3º; art. 21, § 1º; art. 21, inciso I; art. 21, inciso II; art. 21, inciso III; art. 21, caput

Portaria 3277/2006, Ministério da Saúde - MS, art. 6º

3.9.6 - Evidências:

Procedimentos de Inexigibilidade de Licitação promovidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal/PA para contratação de estabelecimentos privados e filantrópicos, prestadores de serviços de saúde. (folhas 45/226 do Anexo 1 - Principal)

3.9.7 - Conclusão da equipe:

Ausência de publicação dos editais de inexigibilidade de licitação para contratação de prestadores privados e filantrópicos de serviços de saúde.

3.9.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar à Prefeitura Municipal de Castanhal/PA que promova a escorreita publicação dos editais de procedimentos licitatórios, com base no art. 21, incisos I, II e III da Lei n.º 8.666/93.

3.10 - Fragilidade no controle das autorizações de pagamentos, dando margem a produções irreais por parte dos prestadores.

3.10.1 - Situação encontrada:

As autorizações de pagamentos, em sua grande maioria, não estão acompanhadas de documentos hábeis capazes de atestar a efetiva prestação do serviço de saúde, haja vista o controle precário realizado sobre requisições de exames oftamológicos, formulários de autorização de procedimentos ambulatoriais e cirúrgicos, bem como sobre o agendamento de consultas médicas. Por exemplo, a Clínica de Olhos Dra. Cynthia Charone, recebe da SESMA uma lista diária contendo os nomes dos usuários SUS a serem atendidos naquele dia, e envia para faturamento uma lista, contendo apenas o

nome e a assinatura dos usuários SUS que compareceram à consulta, sem qualquer controle sobre os documentos dos usuários atendidos. Tal fato é agravado pelo exame de algumas dessas listas, onde as assinaturas constatntes, aparentemente, pareciam ter sido feitas pela mesma pessoa. Desta forma, há um risco acentuado de pagamento por serviços não prestados, visto, ainda, que há um elevado índice de faltosos às referidas consultas, resultando num risco potencial de superfaturamento do quantitativo de atendimentos. O único controle existente, lista de frequência contendo as assinaturas dos usuários SUS atendidos, foi criada pelo estabelecimento privado, e é usada para averiguação da produtividade, por parte da SESMA.

3.10.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.10.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.10.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

Risco de prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

3.10.5 - Critérios:

Decreto 1651/1995, art. 1º; art. 2º; art. 3º, inciso I; art. 3º, inciso II; art. 3º, inciso III

Lei 8080/1990, art. 18, inciso XI

Portaria 3277/2006, Ministério da Saúde - MS, art. 8º, inciso V

3.10.6 - Evidências:

Inspeção "in loco" a 6 (seis) estabelecimentos privados e filantrópicos de saúde no Município de Castanhal/PA, previamente selecionados pela 4ª SECEX. (folhas 22/23 do Volume Principal)

3.10.7 - Conclusão da equipe:

Fragilidade no controle das autorizações de pagamentos, dando margem a produções irreais por parte dos prestadores privados de saúde, tendo em vista que as entidades contratadas não demonstram quantitativa e qualitativamente o atendimento realizado aos usuários SUS por meio de documentos hábeis.

3.10.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar ao atual Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA, o Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, para que promova um controle quantitativo e qualitativo sobre a produção dos serviços de saúde prestados pelos estabelecimentos filantrópicos e privados, de maneira a mitigar eventuais distorções entre o quantitativo pago e o efetivamente realizado, bem como, para que exija, dos prestadores privados de serviços de saúde, a aplicação das diretrizes da Política Nacional de Humanização - PNH.

3.11 - Descumprimento das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde na cobrança dos procedimentos realizados no âmbito do SUS no Hospital Francisco Magalhães, CNPJ n.º 05.389.093/0001-01.

3.11.1 - Situação encontrada:

"As autorizações dos laudos médicos de Solicitação para Autorização de Internação Hospitalar - AIH, das internações em caráter de urgência, do Hospital Francisco Magalhães não estão sendo realizadas de acordo com o Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares do Ministério da Saúde/Sistema Único de Saúde; procedimentos cirúrgicos realizados no Hospital Francisco Magalhães com internações prolongadas devido complicações no pós-operatório; Autorização de Internação Hospitalar/prontuário do Hospital Francisco Magalhães não apresentado à equipe de Auditoria; prontuário médico do Hospital Francisco Magalhães apresentado à equipe de Auditoria não corresponde a totalidade do período de internação informado no espelho da Autorização de Internação Hospitalar e cobrança de Permanência a Maior e de Fisioterapia para pacientes do Hospital Francisco Magalhães sem Laudo de Solicitação/Autorização de Procedimentos Especiais autorizado." - Relatório

de Auditoria n.º 10158 do DENASUS/PA, item V, constatações n.ºs 103233; 103226; 103224; 103229 e 103231.

3.11.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.11.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão da ética

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.11.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

3.11.5 - Critérios:

Parecer 10158/2010, Departamento Nacional de Auditoria do SUS, item V, Maria da Graça Avelino Forte de Castro e Maria Donato de Araújo Cordeiro

3.11.6 - Evidências:

Relatório de Auditoria do DENASUS/PA n.º 10158. (folhas 2/13 do Anexo 4 - Principal)

3.11.7 - Conclusão da equipe:

"Foi observado nesta Auditoria o descumprimento, por parte do Hospital Francisco Magalhães, das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde para a cobrança de Permanência a Maior e sessões de fisioterapia no neonato além da quantidade permitida por cada Autorização de Internação Hospitalar - AIH, os quais foram cobrados sem a devida solicitação/autorização do Gestor, representado pelo Supervisor Hospitalar da Secretaria Municipal de Saúde – SMS do Município de Castanhal. Deixou de ser apresentado à equipe de Auditoria, para a análise o prontuário relativo à AIH nº. 1508102744820, bem como a AIH propriamente dita. As irregularidades constatadas ensejaram proposição de ressarcimento ao Fundo Nacional de Saúde do valor de R$ 6.596,32 (seis mil quinhentos e noventa e seis reais e trinta e dois centavos). Foi também constatado o descumprimento das normas estabelecidas pelo Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares do Ministério da Saúde/Sistema Único de Saúde por parte do Supervisor Hospitalar da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal, em relação às autorizações dos laudos médicos de Solicitação de AIH para o Hospital Francisco Magalhães,das internações em caráter de urgência. Constatou-se também, que internações para procedimentos cirúrgicos de urgência e eletivos no Hospital Francisco Magalhães, tem tido o tempo de permanecia hospitalar prolongado pela ocorrência de infecções graves no pós-operatório." - Relatório de Auditoria n.º 10158 do DENASUS/PA, item VII.

3.11.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009) (...)

Nome: Antonio Martins Filho - CPF: 044.273.272-49 - Cargo: Diretor Clínico do Hospital Francisco Magalhães (de 01/01/2009 até 31/12/2009) (...)

3.11.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Antônio Martins Filho, Diretor Clínico do Hospital Francisco Magalhães, em virtude das irregularidades apontadas nas constatações n.ºs 103233; 103226; 103224; 103229 e 103231 do Relatório n.º 10158 do DENASUS/PA.

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA, no exercício de 2009, em virtude das irregularidades apontadas nas constatações n.ºs 103233; 103226 e 103229 do Relatório n.º 10158 do DENASUS/PA.

3.12 - Descumprimento das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde na cobrança dos procedimentos realizados no âmbito do SUS no Hospital São José, CNPJ n.º 05.390.737/0001-81.

3.12.1 - Situação encontrada:

"Cobrança indevida de diária de Permanência a Maior no Hospital São José, sem autorização do Supervisor Hospitalar da Secretaria Municipal de Saúde; cobrança de diárias de Unidade de Terapia Intensiva - UTI do Hospital São José sem Laudo de

Solicitação/Autorização de Procedimentos Especiais autorizado; cobrança indevida de Procedimentos de Fisioterapia no Hospital São José, em desacordo com o procedimento que gerou a internação do paciente; cobrança indevida de diárias de Permanência a Maior, além do tempo real da internação de paciente no Hospital São José; cobrança indevida de diárias de Permanência a Maior de pacientes internados no Hospital São José; cobrança de diárias de Unidade de Terapia Intensiva - UTI de paciente internado no Hospital São José em quantidade superior ao tempo da internação; cobrança de Procedimentos de Fisioterapia no Hospital São José além da quantidade permitida por cada Autorização de Internação Hospitalar - AIH e sem Laudo de Solicitação/Autorização de Procedimentos Especiais autorizado, ausência da Declaração de Nascido Vivo e da Certidão de Óbito nos prontuários obstétricos e nos relativos à internações em que ocorreu a morte do paciente, respectivamente e as autorizações dos laudos médicos de Solicitação para Autorização de Internação Hospitalar - AIH das internações em caráter de urgência do Hospital São José não são sempre realizadas de acordo com o Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares do Ministério da Saúde/Sistema Único de Saúde." - Relatório de Auditoria n.º 10161 do DENASUS/PA, item V, constatações n.ºs 110295; 106558; 106580; 106590; 106594; 106559; 106568; 106600 e 106596.

3.12.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.12.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão da ética

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.12.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)

3.12.5 - Critérios:

Parecer 10161/2010, Departamento Nacional de Auditoria do SUS, item V, Maria da Graça Avelino Forte de Castro e Maria Donato de Araújo Cordeiro

3.12.6 - Evidências:

Relatório de Auditoria do DENASUS/PA n.º 10161. (folhas 14/20 do Anexo 4 - Principal)

3.12.7 - Conclusão da equipe:

"Foi observado nesta Auditoria o descumprimento, por parte do Hospital São José, das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde em relação à solicitação/autorização de procedimentos de Fisioterapia e de Diárias de Permanência a Maior, bem como a cobrança de Diárias de Unidade de Terapia Intensiva - UTI e de Permanência a Maior acima do tempo de internação do paciente e cobrança de procedimentos de fisioterapia incompatíveis com o motivo da internação. As irregularidades constatadas ensejaram proposição de ressarcimento ao Fundo Nacional de Saúde do valor de R$ 16.200,18 (dezesseis mil, duzentos reais e dezoito centavos). Das das 56 Autorizações de Internações Hospitalar – AIH analisadas, foi constatado que 36% , apresentavam o descumprimento das normas estabelecidas pelo Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares do Ministério da Saúde/Sistema Único de Saúde por parte do Supervisor Hospitalar da Secretaria Municipal de Saúde de Castanhal , referente às autorizações dos laudos médicos de Solicitação de AIH para internações em caráter de urgência, fora do prazo de até 72 horas após a internação, estabelecido por este Manual.." - Relatório de Auditoria n.º 10161 do DENASUS/PA, item VII.

3.12.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009) (...)

Nome: Mylene da Costa Silveira - CPF: 267.571.762-20 - Cargo: Diretora Clínica do Hospital São José (de 01/01/2009 até 31/12/2009) (...)

3.12.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência da responsável, Sra. Mylene Costa da Silveira, Diretora Clínica do Hospital São José, em virtude das irregularidades apontadas nas constatações n.ºs n.ºs 110295; 106558; 106580; 106590; 106594; 106559; 106568; 106600 e 106596 do Relatório n.º 10161 do DENASUS/PA.

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA, durante o exercício de 2009, em virtude das irregularidades apontadas nas constatações n.ºs 106600 e 106596 do Relatório n.º 10161 do DENASUS/PA.

3.13 - Desatualização dos dados cadastrais dos estabelecimentos de saúde no SCNES.

3.13.1 - Situação encontrada:

Durante visita "in loco" aos estabelecimentos de saúde previamente selecionados pela 4ª SECEX com indícios de inconsistência cadastral ou irregularidades ante a Receita Federal e/ou a Previdência Social, constatou-se que a Casa Cidadã, CNPJ n.º 03.942.076/0001-24, e a Clínica de Olhos Cynthia Charone, CNPJ n.º 06.313.476/0001-69 não se situam no endereço constante no SCNES, apesar de os mesmos endereços constarem no registro do estabelecimento junto à Base de Dados da Receita Federal do Brasil - RFB do presente ano. Utilizando-se da técnica de circularização de informações durante a inspeção nos endereços sobreditos, averiguou-se que tais estabelecimentos de saúde assistem na mesma municipalidade, porém em diferente perímetro, os quais foram devidamente verificados, com êxito, pois nos novos locais indicados funcionam os referidos prestadores de serviços de saúde.

3.13.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.13.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.13.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Risco de de pagamentos realizados a estabelecimento privado de saúde inexistente. (efeito potencial)

3.13.5 - Critérios:

Portaria 3277/2006, Ministério da Saúde - MS, art. 8º, inciso I

Portaria 204/2007, Ministério da Saúde - MS, art. 37

3.13.6 - Evidências:

Inspeção "in loco" a 6 (seis) estabelecimentos privados e filantrópicos de saúde no Município de Castanhal/PA, previamente selecionados pela 4ª SECEX. (folhas 22/23 do Volume Principal)

Cópias de pesquisas realizadas aos sítios do SCNES, Receita Federal do Brasil, Previdência Social e Caixa Econômica Federal (FGTS). (folhas 7/41 do Anexo 1 - Principal)

3.13.7 - Conclusão da equipe:

Estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA não estão mantendo atualizados seus registros no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, conforme preceitua o art. 8º, inciso I da Portaria GM/MS n.º 3.277/2006.

3.13.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar ao atual Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA, o Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, para que exija o cumprimento do art. 8º, inciso I, da Portaria GM/MS n.º 3.277/2006, no sentido de que o registro das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde contratadas ou conveniadas com a SESMA seja mantido atualizado.

3.14 - Eventuais pagamentos a estabelecimentos em débito com o fisco.

3.14.1 - Situação encontrada:

Verificou-se que, durante o exercício de 2009 e até a presente data, foram efetuados pagamentos aos estabelecimentos privados, prestadores de serviços na área de saúde de Castanhal/PA, em débito

com o fisco, ou seja, inadimplentes ou irregulares junto à Receita Federal do Brasil, à Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

3.14.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

3.14.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos

3.14.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Pagamentos a estabelecimentos em débito com a Receita Federal do Brasil, Previdência Social e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. (efeito real)

3.14.5 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 27, inciso IV; art. 29, inciso III; art. 29, inciso IV; art. 55, inciso XIII; art. 71, § 2º; art. 71, caput

3.14.6 - Evidências:

Inspeção "in loco" a 6 (seis) estabelecimentos privados e filantrópicos de saúde no Município de Castanhal/PA, previamente selecionados pela 4ª SECEX. (folhas 22/23 do Volume Principal)

3.14.7 - Conclusão da equipe:

Pagamentos efetuados aos estabelecimentos privados, prestadores de serviços na área de saúde de Castanhal/PA, em débito com o fisco, ou seja, inadimplentes ou irregulares junto à Receita Federal do Brasil, à Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

3.14.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009) (...)

3.14.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, em virtude de pagamentos realizados, durante o exercício de 2009, aos estabelecimentos privados, prestadores de serviços na área de saúde de Castanhal/PA, em débito com o fisco, ou seja, inadimplentes ou irregulares junto à Receita Federal do Brasil, à Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

4 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

4.1 - Desrespeito ao princípio da igualdade no atendimento dos usuários do SUS e da clientela privada.

4.1.1 - Situação encontrada:

Durante visita "in loco" aos estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde em Castanhal/PA, verificou-se, mais precisamente, no estabelecimento HOSPITAL SÃO JOSÉ, CNES n.º 0007641, CNPJ n.º 05.390.737/0001-81, um tratamento diferenciado entre os usuários SUS e a clientela privada. Averiguou-se uma segregação na espera pelo atendimento ambulatorial entre os usuários SUS e a clientela privada ou de outros convênios particulares, ou seja, estes desfrutam de um ambiente com qualidade superior ao dos usuários SUS, tendo acesso à ambiente maior, climatizado, mais higienizado, com mobília e utensílios condizentes com a Política Nacional de Humanização - PNH.

4.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

4.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Inexistência ou insuficiência de gestão da ética

4.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Serviços de saúde de baixa qualidade ofertados aos usuários SUS (efeito real)

4.1.5 - Critérios:

Constituição Federal, art. 196

Lei 8080/1990, art. 7º, inciso IV; art. 22; art. 26, § 2º

Portaria 3277/2006, Ministério da Saúde - MS, art. 4º, inciso II; art. 8º, inciso VIII

4.1.6 - Evidências:

Inspeção "in loco" a 6 (seis) estabelecimentos privados e filantrópicos de saúde no Município de Castanhal/PA, previamente selecionados pela 4ª SECEX. (folhas 22/23 do Volume Principal)

4.1.7 - Conclusão da equipe:

A participação de forma complementar dos serviços privados de assistência à saúde no âmbito do SUS, no município de Castanhal, não respeita o princípio da igualdade no atendimento, haja vista tratar de forma diferenciada usuários SUS e a clientela privada.

4.1.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009) (...)

Nome: Mylene da Costa Silveira - CPF: 267.571.762-20 - Cargo: Diretora Clínica do Hospital São José (de 01/01/2009 até 31/12/2009) (...)

4.1.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, em virtude de o prestador privado de serviços de saúde do Município de Castanhal/PA, HOSPITAL SÃO JOSÉ, CNES n.º 0007641, CNPJ n.º 05.390.737/0001-81, não respeitar o princípio da igualdade no atendimento, haja vista tratar de forma diferenciada usuários SUS e a clientela privada, em desacordo com a Política Nacional de Humanização, conforme preconizam os arts. 4º, inciso II e 8º, inciso VIII, da Portaria GM/MS n.º 3.277/2006.

Audiência da responsável, Sra. Mylene Costa da Silveira, em virtude da prestação de serviços de saúde ao Município de Castanhal/PA pelo HOSPITAL SÃO JOSÉ, CNES n.º 0007641, CNPJ n.º 05.390.737/0001-81, não respeitar o princípio da igualdade no atendimento, haja vista tratar de forma diferenciada usuários SUS e a clientela privada, e até mesmo tratamento não isonômico entre os próprios pacientes SUS, em desacordo com a Política Nacional de Humanização, conforme preconizam os arts. 4º, inciso II e 8º, inciso VIII, da Portaria GM/MS n.º 3.277/2006.

4.2 - Disparidade entre o quantitativo de partos tipo normal e do tipo cesariano, durante o exercício de 2009.

4.2.1 - Situação encontrada:

Durante visita "in loco" aos estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde do Município de Castanhal/PA, verificou-se uma grande discrepância entre o quantitativo de partos normais e partos do tipo cesariano, ao longo do exercício de 2009. No Hospital São José, CNPJ n.º 05.390.737/0001-81, foram 26,64% de partos normais e 73,36% de partos do tipo cesariano; no Hospital Francisco Magalhães, CNPJ n.º 05.389.093/0001-01, foram 30,53% de partos normais e 69,47% de partos do tipo cesariano e na Maternidade do Povo de Castanhal, CNPJ n.º 05.392.576/0001-65, foram 19,19% de partos normais e 80,81% de partos do tipo cesariano. De posse destes dados, pode-se estimar que o índice de partos do tipo cesariano no Município de Castanhal atingiria o percentual aproximado de 72%.

4.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA - FMS/2009

4.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Inexistência ou insuficiência de gestão da ética

4.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados pela escolha do parto tipo cesariano: valor da tabela SUS superior ao valor do parto normal e complicações decorrentes da cirurgia para a mãe e a criança. (efeito potencial)

4.2.5 - Critérios:

Doutrina: Organização Mundial de Saúde - OMS, Assistência ao parto normal: um guia prático, Editora OMS, 1ª Edição de 1996

4.2.6 - Evidências:

Inspeção "in loco" a 6 (seis) estabelecimentos privados e filantrópicos de saúde no Município de Castanhal/PA, previamente selecionados pela 4ª SECEX. (folhas 22/23 do Volume Principal)

Cópia do controle de partos da SESMA, durante o exercício de 2009. (folha 247 do Anexo 1 - Volume 1)

Correspondência Interna - Circular da SESMA n.º 100 de 4/8/2010. (folhas 250/254 do Anexo 1 - Volume 1)

4.2.7 - Conclusão da equipe:

Discrepância entre o quantitativo de partos normais e partos do tipo cesariano, ao longo do exercício de 2009, nos seguintes estabelecimentos de saúde: Hospital São José, CNPJ n.º 05.390.737/0001-81, Hospital Francisco Magalhães, CNPJ n.º 05.389.093/0001-01 e Maternidade do Povo de Castanhal, CNPJ n.º 05.392.576/0001-65, contrariando orientações da Organização Mundial da Saúde, ao extrapolar o índice máximo de 30% (trinta por cento) para partos do tipo cesariano.

4.2.8 - Responsáveis:

Nome: Kleber Tairone Teixeira Miranda - CPF: 280.537.022-87 - Cargo: Secretário Municipal de Saúde de Castanhal/PA (desde 01/01/2009) (...)

Nome: Valmir Mendes Figueira - CPF: 502.985.008-25 - Cargo: Diretor Clínico da Maternidade do Povo de Castanhal (de 01/01/2009 até 31/12/2009) (...)

Nome: Antonio Martins Filho - CPF: 044.273.272-49 - Cargo: Diretor Clínico do Hospital Francisco Magalhães (de 01/01/2009 até 31/12/2009) (...)

Nome: Mylene da Costa Silveira - CPF: 267.571.762-20 - Cargo: Diretora Clínica do Hospital São José (de 01/01/2009 até 31/12/2009) (...)

4.2.9 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, Sr. Kleber Tairone Teixeira Miranda, em virtude de os prestadores privados de serviços de saúde do Município de Castanhal/PA, especificamente, Hospital São José, CNPJ n.º 05.390.737/0001-81, Hospital Francisco Magalhães, CNPJ n.º 05.389.093/0001-01 e Maternidade do Povo de Castanhal, CNPJ n.º 05.392.576/0001-65, não respeitarem a recomendação da Organização Mundial da Saúde sobre o índice de partos do tipo cesariano, haja vista a discrepância entre o quantitativo de partos normais e de partos do tipo cesariano, durante o exercício de 2009.

Audiência da responsável, Sra. Mylene Costa da Silveira, Diretora Clínica do Hospital São José, em virtude de não respeitar a recomendação da Organização Mundial da Saúde sobre o índice de partos do tipo cesariano, haja vista a discrepância entre o quantitativo de partos normais e de partos do tipo cesariano, ao longo do exercício de 2009: 896 partos normais e 2.415 partos do tipo cesariano.

Audiência do responsável, Sr. Antônio Martins Filho, Diretor Clínico do Hospital Francisco Magalhães, em virtude de não respeitar a recomendação da Organização Mundial da Saúde sobre o índice de partos do tipo cesariano, haja vista a discrepância entre o quantitativo de partos normais e de partos do tipo cesariano, ao longo do exercício de 2009: 601 partos normais e 1.330 partos do tipo cesariano.

Audiência do responsável, Sr. Valmir Mendes Figueira, Diretor Clínico da Maternidade do Povo de Castanhal, em virtude de não respeitar a recomendação da Organização Mundial da Saúde sobre o índice de partos do tipo cesariano, haja vista a discrepância entre o quantitativo de partos normais e de partos do tipo cesariano, ao longo do exercício de 2009: 111 partos normais e 491 partos do tipo cesariano.

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de auditoria de conformidade realizada no município de Castanhal/PA, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC destinada a avaliar a gestão e a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados fundo a fundo a 78 (setenta e oito) municípios, distribuídos igualmente pelos 26 (vinte e seis) estados da federação.

2. Os trabalhos ora referenciados, realizados no período de 14 a 17/9/2010, abrangeram o exercício de 2009, envolvendo aproximadamente R$ 1,42 milhões de recursos fiscalizados, tendo como foco, primordialmente, averiguar a ocorrência de irregularidades na prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares por parte de estabelecimentos contratados ou conveniados com o SUS, bem como avaliar a organização e operacionalização do fundo municipal de saúde, a contratualização com a rede filantrópica e a contratação de serviços com a rede hospitalar privada, tudo em consonância com o Tema de Maior Significância Saúde (item 3.1-Desvios e Desperdícios de Recursos do SUS), aprovado por este Plenário em 31/3/2010.

3. Diante dos resultados obtidos, a equipe da Secex/PA propõe, dentre outras medidas, a realização de audiências dos responsáveis que elenca em virtude da ocorrência dos seguintes achados de auditoria: ausência de contrapartida financeira do município para cofinanciamento das ações e serviços, inexistência de relatório anual de gestão da aplicação dos recursos da saúde, aplicação de recursos financeiros do bloco de atenção de média e alta complexidade em áreas diversas, inexistência de comissão de acompanhamento dos contratos e convênios, descumprimento das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde na cobrança dos procedimentos realizados no âmbito do SUS, eventuais pagamentos a estabelecimentos em débito com o fisco, desrespeito ao princípio da igualdade no atendimento dos usuários do SUS e da clientela privada, e disparidade entre o quantitativo de partos tipo normal e do tipo cesariano.

4. Nada obstante esse entendimento, observo que boa parte dos achados não ensejam gravidade suficiente para uma possível apenação dos responsáveis por parte deste Corte. Dessa forma, nesses casos que se apresentam, creio que este Tribunal deva exercer a sua função pedagógica, com o endereçamento das devidas medidas corretivas para a prevenção de ocorrências futuras.

5. Alguns outros, a exemplo do último acima descrito, não vejo como identificar ao menos a norma legal porventura transgredida ou mesmo a competência deste Tribunal para agir na situação descrita, em que pese os benefícios do processo parturitivo realizado de forma natural, a teor do preconizado pela Organização Mundial de Saúde. Entendo que essa questão é mais afeta a formulação e execução de política pública de governo, competindo ao Poder Executivo examinar a oportunidade e a conveniência de sua adoção.

6. Já no que atine às ocorrências que podem ensejar possível dano ao erário (itens 3.11 e 3.12 do relatório precedente), bem como a relacionada ao desvio de finalidade na utilização dos recursos do média e alta complexidade (ibid., item 3.3), entendo adequado que o Denasus/PA proceda às devidas apurações, instaurando, se for o caso, a competente Tomada de Contas Especial, sem prejuízo de alertar o ente federativo acerca das mesmas.

7. Tenho por inadequada, ainda, a formulação de alerta ao Tribunal de Contas do Pará. Creio mais apropriado levar ao seu conhecimento que, durante o exercício de 2009, não houve repasse da contrapartida estadual à conta específica do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA.

8. Considerando a natureza das verificações restantes, reputo adequado o encaminhamento proposto pela Secex/PA, sem prejuízo de promover os ajustes de forma que se fizerem necessários.

Isso posto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 596/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.495/2010-9

2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Município de Castanhal/PA
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (Secex-PA).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de conformidade realizada no Município de Castanhal/PA, integrante de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, destinada a verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), transferidos fundo a fundo pela União ao mencionado ente federativo, no exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar o Município de Castanhal/PA, na pessoa de seu representante legal, quanto às seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá ensejar a imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.1.1. realização de pagamentos a prestadores de serviços de saúde sem a comprovação de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS por parte dos mesmos, a teor das disposições constantes dos arts. 195, § 3º, da Constituição Federal, e 29, inciso III, da Lei nº 8.666/93;

9.1.2. ausência de movimentação dos recursos relativos à contrapartida municipal em conta bancária específica, a teor do estabelecido nos arts. 3º e 5º da Portaria GM/MS nº 204/2007 (alterada pela Portaria GM/MS nº 1497/2007);

9.1.3. formalização das Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) em dissonância com as diretrizes estabelecidas pelo Manual Técnico Operacional do Sistema de Informações Hospitalares do Ministério da Saúde/Sistema Único de Saúde, a teor do constante no Relatório nº 10158 do DENASUS/PA;

9.1.4. ausência de elaboração do Relatório Anual de Gestão de aplicação dos recursos da saúde, instrumento básico do Sistema de Planejamento do SUS, na forma definida na Portaria GM/MS nº 3.332/2006;

9.1.5. realização de pagamentos com finalidade diversa da destinação especificada para os recursos do componente de média e alta complexidade, em desacordo com os arts. 5º, 6º e 14 da Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007;

9.1.6. ausência de apuração de possível superávit financeiro ao término do exercício e a sua aprovação como crédito orçamentário;

9.1.7. falta de adesão dos hospitais filantrópicos ao Programa de Reestruturação e Contratualização, obstacularizando uma melhor prestação de serviços de saúde aos usuários SUS por parte desses estabelecimentos;

9.1.8. inexistência de Plano Operativo para os prestadores privados de saúde, relativos ao componente teto média e alta complexidade, para fins de organizar a rede e justificar a necessidade de complementaridade dos serviços de saúde com contratação de estabelecimentos privados, bem como planejar a contratação de prestadores privados para suprir as necessidades identificadas na PPI e levantar a capacidade instalada da rede pública, a teor do preconizado no art. 199, §1º, da CF/88 c/c art. 4º, §2º, da Lei 8.080/90 e o art. 2º, §2º, da Portaria MS nº 3.277 de 22/12/2006;

9.1.9. inexistência de comissão de acompanhamento dos contratos e convênios firmados entre o Município e os prestadores privados de serviços de saúde;

9.1.10. divulgação deficiente de suas licitações e contratos, em inobservância ao princípio da publicidade, insculpido na Lei nº 8.666/93;

9.1.11. ausência de controle quantitativo e qualitativo sobre a produção dos serviços de saúde prestados pelos estabelecimentos filantrópicos e privados, possibilitando a ocorrência de distorções entre o quantitativo pago e o efetivamente realizado;

9.1.12. descumprimento das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde para a cobrança dos procedimentos realizados no âmbito do SUS, verificadas no Hospital Francisco Magalhães e no Hospital São José, conforme as constatações nºs 103233; 103226 e 103229 do Relatório nº 10158 e as de nºs 110295; 106558; 106580; 106590; 106594; 106559; 106568; 106600 e 106596 do Relatório nº 10161, ambos do DENASUS/PA;

9.1.13. ausência de atualização dos registros das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde contratadas ou conveniadas, em descumprimento do art. 8º, inciso I, da Portaria GM/MS nº 3.277/2006;

9.1.14. falta de apuração do superávit financeiro do orçamento do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA, ao término de cada exercício financeiro;

9.2. determinar ao Denasus/PA que, relativamente às constatações arroladas nos Relatórios de Auditoria nºs 103233, 103226, 103229, 10158, 110295, 106558, 106580, 106590, 106594, 106559, 106568, 106600, 106596 e 10161, elaborados por esse órgão, dê prosseguimento aos procedimentos administrativos regulares de sua competência, sem prejuízo de também verificar o possível desvio de finalidade na utilização dos recursos do média e alta complexidade, descritas no item 3.3 do relatório integrante desta deliberação;

9.3. informar ao Tribunal de Contas do Pará que, durante o exercício de 2009, não houve repasse da contrapartida estadual à conta específica do Fundo Municipal de Saúde de Castanhal/PA;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Prefeitura do Município de Castanhal/PA, bem como ao Conselho Municipal de Saúde, à Câmara dos Vereadores, ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde e ao Denasus/PA;

9.5. Arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0596-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

TC 018.529/2010-0 (com 1 anexo)
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. MUNICÍPIO DE ITACOATIARA/AM. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. DETERMINAÇÃO E ALERTAS. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS.

RELATÓRIO

Examina-se Relatório de Auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM, integrante da Fiscalização de Orientação Centralizada destinada a avaliar a legalidade na aplicação de recursos federais transferidos, na modalidade fundo a fundo.

2. Reproduzo, a seguir, com os pertinentes ajustes, excerto do relatório produzido pela equipe encarregada dos trabalhos, realizados durante o 2º semestre de 2010, em que constam os principais achados, conclusões e encaminhamentos sugeridos (fls. 2/18-vp):

"(...)

2.2 - Visão geral do objeto

A transferência fundo a fundo consiste na transferência de valores financeiros, de forma regular e automática, diretamente do fundo centralizado para os fundos locais, de acordo com as condições de gestão do beneficiário, independentemente da existência de convênio ou instrumento similar.

Essa prática confere maior liberdade na aplicação dos recursos transferidos, considerando que os gestores não ficam submetidos aos mecanismos de controle estritos previstos na modalidade de convênio. No contexto da crescente descentralização dos recursos financeiros, tais características fizeram as transferências na modalidade fundo a fundo ganhar grande relevância, sendo amplamente utilizadas para o financiamento da saúde, educação e assistência social.

No âmbito da saúde, o repasse fundo a fundo foi instituído pelo art. 4º da Lei nº 8.142, de 28 de Dezembro de 1990, e regulamentado pelo Decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994, que dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal.

A execução das políticas na área de saúde, em sua maior parte, concretiza-se por meio das transferências fundo a fundo.

No exercício de 2009, dos 49,7 bilhões de reais liquidados pelo Ministério da Saúde, R$ 35,5 bilhões foram executados por meio de transferências a estados e municípios na modalidade fundo a fundo.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria objetivou avaliar a regular organização e operacionalização orçamentário-financeira do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM, de acordo com a legislação vigente.

Nesse sentido, conforme orientação emanada da Secex-4, das questões inicialmente propostas abaixo transcritas, adotou-se apenas as questões de 1 a 6 da matriz de planejamento aprovada.

1 - O Fundo Municipal de Saúde está constituído de acordo com normas estabelecidas na legislação do SUS?

2 - Os recursos financeiros destinados à manutenção da saúde municipal (rjeceitas próprias e transferência fundo a fundo do Ministério da Saúde) são executados corretamente pelo Fundo Municipal de Saúde?

3 - Há indícios de pagamentos de despesas em desacordo com a Portaria GM/MS nº 204, de 2007?

4 - Os saldos anuais remanescentes das contas bancárias do FMS são objeto de apuração de déficit/ superávit financeiro?

5 - As contas do gestor da saúde são apresentadas regularmente ao Conselho Municipal de Saúde e/ou do Tribunal de Contas respectivo?

6 - Há convênios ou contratos de gestão formalizados ou não com entidades sem fins lucrativos tais como cooperativas, ONG s, OSCIP s e Organizações Sociais para prestação de serviços na área da saúde?

7 - Os hospitais filantrópicos estão inseridos no programa de contratualização, conforme preconiza a legislação?

8 - A fiscalização da execução dos convênios firmados foram efetivamente realizados por comissão designada?

9 - Existem contratos de prestação de serviços de saúde formalizados entre a rede privada credenciada no SUS e o gestor local? (LICITAÇÃO)

10 - Existem contratos de prestação de serviços de saúde formalizados entre a rede privada credenciada no SUS e o gestor local? (CONTRATOS)

11 - Os pagamentos efetuados aos prestadores privados de serviços de saúde estão sendo realizados de acordo com o instrumento contratual?

12 - As autorizações dos procedimentos hospitalares e ambulatoriais são objeto de monitoramento pelo sistema de controle e avaliação do município?

13 - Nos casos em que se identificou risco relacionado aos leitos, as diárias de internações cobradas estão em desacordo com capacidade física do estabelecimento de saúde?

14 - Nos casos em que se identificou risco elevado, os serviços de tomografia, ressonância, mamografias e de hemodiálise foram realizados em desacordo com os dados cadastrais registrados nos sistemas de informações de saúde?

15 - Nos casos de risco elevado relacionado as Autorizações de Internação Hospitalar - AIHs, os procedimentos constantes do prontuário e do laudo médico estão condizentes com os valores faturados?

16 - Nos estabelecimentos de saúde em que se identificou inconsistência cadastral, há indícios de situação de irregularidade ante a Receita Federal e a Previdência Social?

2.4 - Metodologia utilizada

A fase de planejamento consistiu inicialmente de workshop ministrado pela SECEX-4, via teleconferência, para apresentação dos objetivos da auditoria e explanação da matriz de planejamento, do funcionamento do SUS e das transferências fundo a fundo. Posteriormente, houve uma etapa complementar de planejamento da auditoria, a fim de obter outras informações junto aos gestores regionais de saúde com o fim de adaptar a matriz de planejamento elaborada pela Secex-4 à realidade local.

Durante a execução da auditoria, solicitou-se e procedeu-se à análise de toda a documentação necessária e suficiente para comprovar a boa e regular organização e operacionalização orçamentário-financeira do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM, de acordo com os procedimentos de auditoria detalhados nas questões de 1 a 6 da matriz de planejamento.

2.5 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ ***3.691.831,70.*** *Este montante refere-se ao repasse de recursos do Fundo Nacional de Saúde - FNS para o Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM (CNPJ 04.241.980/0003-37), do Bloco de Financiamente de Média e Alta Complexidade, durante o exercício de 2009.*

2.6 - Benefícios estimados

Entre os principais benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle e melhorias nos controles internos da entidade auditada, bem como impugnação de despesas no valor nominal de R$ 656.657,18 (seiscentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e dezoito centavos).

2.7 - Processos conexos

- TC nº 008.430/2010-1

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Contradições entre os dispositivos da lei municipal e e as leis que regulamentam o Fundo Municipal de Saúde.

3.1.1 - Situação encontrada:

Discrepâncias entre as normas federais dispostas nas lei 8.080/90 e 8.132/90 e a lei municipal n. 21/97, de 3 de dezembro de 1997, instituidora do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Lei Municipal Instituidora do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM - 27/1997

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências decorrentes do status da unidade municipal. - A dificuldade de formar ou contratar quadros técnicos experientes reduz a qualidade da normatização municipal.

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Desobediência às normas essenciais da legislação federal por defeito da normatização efetuada no município. (efeito potencial)

3.1.5 - Critérios:

Lei 8080/1990, art. 10, caput

Lei 8132/1990, art. 2º, caput , inciso IV

A lei municipal n. 21/97 não incluiu no seu artigo 2.º as transferências constitucionais vinculadas que representam a maior parcela dos recursos descentralizados pela União destinados ao financiamento da saúde pública. Trata-se de falha formal que deve ser sanada mediante a proficiente emenda para identificar corretamente esta importante receita.

3.1.6 - Evidências:

Cópias da Lei municipal instituidora do Fundo Municipal de Saúde. (folhas 47/48 do Anexo 1 - Principal)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

A legislação municipal n. 21/97 precisa ser aperfeiçoada para incluir no seu artigo 2.º as transferências constitucionais vinculadas, destinadas ao financiamento das despesas com saúde pública, tornando-se consonante com os dispositivos das leis federais 8.080/90, artigo 10, caput, e 8.132/90, artigo 2º, inciso IV. Sendo assim, cumpre alertar a Prefeitura de Itacoatiara acerca desta ocorrência.

3.1.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar a Prefeitura de Itacoatiara/AM que a Lei Municipal nº 21, de 3 de dezembro de 1997, que instituiu o Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara, não contempla as transferências constitucionais vinculadas, destinadas ao financiamento das despesas com saúde pública, como receitas integrantes do Fundo Municipal de Saúde, descumprindo os artigos 10, caput, da lei 8.080/90 e artigo 2º, inciso IV, da lei 8.132/90.

3.2 - Prefeito atuando como ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde.

3.2.1 - Situação encontrada:

Por ocasião da análise dos documentos de execução financeira do Fundo Municipal de Saúde, verificou-se que nas notas autorizativas de despesas respectivos empenhos figura o prefeito Antônio Peixoto de Oliveira como ordenador de despesas ao invés do Secretário Municipal de Saúde.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ficha financeira Notas Autorizativas de Despesas

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.2.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Diminuição do grau de controle pela eliminação do secretário municipal como ordenador de despesas. (efeito potencial)

3.2.5 - Critérios:

Lei 8080/1990, art. 9º, inciso III; art. 18

3.2.6 - Evidências:

Cópias de três Notas Autorizativas de Despesas e respectivos empenhos assinadas pelo prefeito. (folhas 49/54 do Anexo 1 - Principal)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

A legislação vigente estabelece que a direção do SUS no âmbito dos municípios deve ser exercida pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. Sendo assim, cumpre alertar a Prefeitura de Itacoatiara/AM com vistas ao cumprimento da legislação do SUS.

3.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar a Prefeitura de Itacoatiara/AM que o Prefeito atuando como ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde (ao invés do Secretário Municipal de Saúde), está em desacordo com o prescrito no art. 9º inciso III combinado com o art. 18 da Lei 8.080 de 19/9/1990.

3.3 - Indefinição ou ausência das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária do Município.

3.3.1 - Situação encontrada:

Na Lei Orçamentária do Município de Itacoatiara/AM para o exercício de 2009, não se verificou a existência de dotação orçamentária, por fonte de recursos, para o Fundo Municipal de Saúde.

3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Lei orçamentária Anual do município de Itacoatiara-AM para o exercício de 2009 e suas alterações. - 116/2008

3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Dificuldade para o controle da execução orçamentário-financeira dos recursos do SUS. (efeito potencial)

3.3.5 - Critérios:

Lei Complementar 4320/1964, art. 2º, § 1º, inciso III

3.3.6 - Evidências:

Cópia da Lei 116/2008 referente LOA-2009 de Itacoatiara-AM. (folha 55 do Anexo 1 - Principal)

Cópia da Lei 147/2009 referente à LOA-2010 de Itacoatiara/AM. (folhas 56/70 do Anexo 1 - Principal)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

O orçamento do exercício fiscal de 2009 não demonstrava a origem dos recursos federais transferidos para o Fundo Municipal de Saúde. Esta falha foi corrigida no orçamento do presente exercício (2010), o qual discrimina detalhadamente a origem das receitas federais vinculadas ao citado fundo. No entanto, é necessário ratificar-se a regra pelo detalhamento dos recursos federais nos orçamentos anuais da prefeitura mediante alerta nesse sentido.

3.3.8 - Proposta de encaminhamento:

Alertar a Prefeitura de Itacoatiara/AM que não consta da Lei Orçamentária Anual do município para o exercício de 2009 as dotações orçamentárias federais, por fonte de recursos, para o Fundo Municipal de Saúde, conforme prescrito no art. 2º, § 1º, inciso III da Lei Complementar 4.320/1964.

3.4 - Inexistência de apuração de superávit.

3.4.1 - Situação encontrada:

Não nos foi apresentado qualquer documento ou processo administrativo que tratasse da apuração do déficit/superávit dos recursos do SUS em atendimento ao Ofício de Requisição de Auditoria nº 785/2010-01 (subitens 2.1 e 2.2), tendo o gestor apresentado justificativas por meio do Ofício 337/2010-GAB de 28/7/2010.

3.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Lei Orçamentária Anual do município de Itacoatiara/AM para o exercício de 2010 e suas alterações. - 147/2009

3.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

3.4.4 - Efeitos/Conseqüências do achado:

Dificuldade para o controle da execução orçamentário-financeira dos recursos do SUS. (efeito potencial)

3.4.5 - Critérios:

Lei Complementar 4320/1964, art. 43

3.4.6 - Evidências:

Cópias da Lei Orçamentária Anual do município de Itacoatiara para o exercício de 2010 e suas alterações. (folhas 56/70 do Anexo 1 - Principal)

Resposta do gestor ao Ofício de Requisição de Auditoria nº 785/2010-01 (folhas 11/14 do Anexo 1 - Principal)

3.4.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O gestor justificou que em decorrência de decisão judicial esteve ausente do cargo de Prefeito nos períodos de 20/10/2009 a 16/11/2009 e 30/11/2009 a 5/2/2010; que nesses períodos foi sucedido pelo Sr. Donamarques Anveres, que durante a sua curta gestão à frente da Prefeitura retirou e não devolveu diversos documentos relativos à execução orçamentária-financeira, o que impossibilitou o pleno atendimento às informações requeridas na auditoria. (folhas 104/107 do Volume Principal)

3.4.8 - Conclusão da equipe:

Os esclarecimentos apresentados pelo gestor, apesar de plausíveis, não justificam o descumprimento das normas que regem a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos municípios. Sendo assim, cumpre alertar a Prefeitura de Itacoatiara/AM para que atenda ao prescrito no art. 43 da Lei nº 4.320/64, em especial no que diz respeito aos recursos do SUS.

3.4.9 - Proposta de encaminhamento:

Alertar a Prefeitura de Itacoatiara/AM que não foi apurado o déficit/superávit dos recursos do SUS relativos ao exercício de 2009, contrariando o art. 43 da Lei nº 4.320/64.

3.5 - Ausência dos processos de pagamentos (em especial notas fiscais e recibos) que comprovem a regular movimentação financeira de recursos do Fundo Municipal de Saúde.

3.5.1 - Situação encontrada:

1 - Não foram apresentados os processos de pagamentos com recursos do Fundo Municipal de Saúde, referentes aos períodos de outubro de 2009 a fevereiro de 2010.

2 - Transferência de valores das contas-correntes específicas do Fundo Municipal de Saúde.

3.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ausência dos processos de pagamentos referentes aos períodos de outubro de 2009 a fevereiro de 2010.

Transferências bancárias das contas vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM.

3.5.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiências de controles

Descontinuidade Administrativa Excepcional - O município de Itacoatiara/AM sofreu duas mudanças no comando da prefeitura no curto período compreendido entre outubro de 2009 e início de fevereiro de 2010.

3.5.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Provável prejuízo decorrente da impossibilidade do controle eficaz sobre os gastos destinados à saúde, ante a ausência de documentos contábeis e fiscais que regularmente fundamentam os processos de pagamentos. (efeito potencial) - A ausência dos processos de pagamentos, associada à transferência dos recursos do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM de suas contas bancárias vinculadas permite inferir a ocorrência de prejuízo ao Erário.

3.5.5 - Critérios:

Decreto 1232/1994, art. 3º, caput ; art. 4º, caput

Lei 4320/1064, art. 64, § ÚNICO

Lei 4320/1964, art. 60, caput ; art. 61, caput ; art. 62, caput ; art. 63, § 1º, inciso I A III; art. 63, § 2º, inciso I A III; art. 63, caput ; art. 64, caput

Lei 1080/1990, art. 33, § 4º; art. 33, caput

Os citados dispositivos foram infringidos posto que ausentes quaisquer documentos contábeis essenciais ao controle dos pagamentos.

3.5.6 - Evidências:

Ofício 337-GAB, da Prefeitura Municipal de Itacoatiara/AM, de 28/7/2010. (folhas 11/14 do Anexo 1 - Principal)

Conciliações bancárias das contas do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM, no período de outubro de 2009 a fevereiro de 2010. (folhas 71/121 do Anexo 1 - Principal)

3.5.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Referente à ausência dos processos de pagamento dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, justificou-se a atual gestão com as descontinuidades administrativas ocorridas pela substituição do prefeito Antonio Peixoto por Donmarques Anveres Mendonças. Tal substituição deu-se em cumprimento a sentença do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. A primeira substituição ocorreu no período de 21 de outubro a 15 de novembro de 2009. A segunda, no período de 30 de novembro de 2009 a 5 de fevereiro de 2010. Conforme boletins de ocorrência registrados nestes períodos sumiram os documentos referentes aos seus respectivos processos de pagamentos dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, sendo observadas transferências das contas bancárias vinculadas ao Fundo na gestão do então prefeito Donmarques Anveres. (folhas 120/121 do Anexo 1 - Principal)

3.5.8 - Conclusão da equipe:

A ausência dos processos de pagamento dos recursos do Fundo Municipal de Saúde no período de outubro de 2009 a fevereiro de 2010, cumulada com as informações dando conta da transferência desses recursos de suas contas bancárias vinculadas, presume potencial dano ao Erário, ensejando proposta de citação do então gestor do município, Sr. Donmarques Anveres Mendonça, em relação aos períodos inquinados pela irregularidade e diligência ao Banco do Brasil para fornecimentos de informações bancárias referentes ao período da gestão.

3.5.9 - Proposta de encaminhamento:

I. Converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, na forma do art. 47 da Lei 8.443/92 c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, a fim de promover a citação do responsável abaixo arrolado e pelo valor do débito indicado em anexo (ANEXAR CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO DE FLS. 122 A 127 DO ANEXO 1 - PRINCIPAL), nos termos dos artigos 10, § 1.º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, nos termos da legislação vigente, ou apresentar alegações de defesa acompanhadas de cópia da devida documentação comprobatória, em face das seguintes irregularidades:

a. transferências bancárias efetivadas, no período de 20/10/2009 a 5/2/2010, conforme cópia da movimentação bancária em anexo (ANEXAR CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO DE FLS. 71 A 121 DO ANEXO 1 - PRINCIPAL), das seguintes contas - correntes do Banco do Brasil, específicas para os recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara (CNPJ 04.241.980/0003-37):

a.1. 21.302-0 (Bloco de Atenção Básica);

a.2. 21.303-9 (Bloco de Alta e Média Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC);

a.3. 21.305-5 (Bloco Vigilância em Saúde);

a.4. 21.306-3 (Transferências não Regulamentadas por Bloco de Financiamento - Farmácia Popular).

b. ausência dos processos de pagamentos realizados com recursos do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara (CNPJ 04.241.980/0003-37), nos períodos de 20/10/2009 a 16/11/2009 e 30/11/2009 a 5/2/2010.

NOME: Donmarques Anveres de Mendonça

CPF: 493.756.522-20

ENDEREÇO: Rua Quinze de Novembro, nº 172, Centro, Itacoatiara/AM.

MÊS VALORES MENSAIS.
Outubro de 2009 10.504,86
Novembro de 2009 14.821,74
Dezembro de 2009 218.619,63
Janeiro de 2010 210.716,18
Fevereiro de 2010 201.994,77
TOTAL DOS VALORES HISTÓRICOS: R$ 656.657,18 (seiscentos e cinquenta e seis mil seiscentos e cinquenta e sete reais e dezoito centavos.)
VALOR DO DÉBITO ATUALIZADO EM 18/8/2010: R$ 724.702, 96 (setecentos e vinte e quatro mil, setecentos e dois reais e noventa e seis centavos)
II. Diligência à Superintendência do Banco do Brasil no Amazonas para encaminhar a esta SECEX/AM os seguintes documentos, conforme cópia da movimentação bancária em anexo (ANEXAR CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO DE FLS. 122 A 127 DO ANEXO 1 - PRINCIPAL):
a. extrato de movimentação, no período de 1.º de outubro de 2009 a 28 de fevereiro de 2010, das seguintes contas - correntes do Fundo Municipal de Saúde, na agência de Itacoatiara/AM (Agência nº 326-3):
a.1. 21.302-0 (Bloco de Atenção Básica);
a.2. 21.303-9 (Bloco de Alta e Média Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC);
a.3. 21.305-5 (Bloco Vigilância em Saúde);
a.4. 21.306-3 (Transferências não Regulamentadas por Bloco de Financiamento - Farmácia Popular).
b. cópia dos cheques microfilmados das citadas contas emitidos no período de 1.º de outubro de 2009 a 28 de fevereiro de 2010.
c. Caso ocorridas, informar a agência, conta-corrente e destinatário das transferências bancárias efetuadas sobre os recursos federais, movimentados naquelas contas no período de 1.º de outubro de 2009 a 28 de fevereiro de 2010.

4 - CONCLUSÃO

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades para as questões de auditoria nº 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 formuladas para esta fiscalização.
As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:
***Questão 1** - Contradições entre os dispositivos da lei municipal e e as leis que regulamentam o Fundo Municipal de Saúde. (item 3.1)*
- Prefeito atuando como ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde. (item 3.2)
- Indefinição ou ausência das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária do Município. (item 3.3)
***Questão 2** - Ausência dos processos de pagamentos (em especial notas fiscais e recibos) que comprovem a regular movimentação financeira de recursos do Fundo Municipal de Saúde. (item 3.5)*
***Questão 4** - Inexistência de apuração de superávit. (item 3.4)*
Entre os principais benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle e melhorias nos controles internos da entidade auditada, bem como impugnação de despesas no valor nominal de R$ 656.657,18 (seiscentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e dezoito centavos).

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator José Jorge, com a(s) seguinte(s) proposta(s):
I. Converter os presentes autos em Tomada de Contas Especial, na forma do art. 47 da Lei 8.443/92 c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, a fim de promover a citação do responsável abaixo arrolado e pelo valor do débito ali indicado, nos termos dos artigos 10, § 1.º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, recolher aos cofres da Fundo Nacional de Saúde a quantia

devida, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, nos termos da legislação vigente, ou apresentar alegações de defesa acompanhadas de cópia da devida documentação comprobatória, em face das seguintes irregularidades:

a. transferências bancárias efetivadas, no período de 20/10/2009 a 5/2/2010, conforme cópia da movimentação bancária em anexo (ANEXAR CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO DE FLS. 71 A 121 DO ANEXO 1 - PRINCIPAL), das seguintes contas – correntes do Banco do Brasil, específicas para os recursos federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara (CNPJ 04.241.980/0003-37):

a.1. 21.302-0 (Bloco de Atenção Básica);

a.2. 21.303-9 (Bloco de Alta e Média Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC);

a.3. 21.305-5 (Bloco Vigilância em Saúde);

a.4. 21.306-3 (Transferências não Regulamentadas por Bloco de Financiamento - Farmácia Popular).

b. ausência dos processos de pagamentos realizados com recursos do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara (CNPJ 04.241.980/0003-37), nos períodos de 20/10/2009 a 16/11/2009 e

30/11/2009 a 5/2/2010.

NOME: Donmarques Anveres de Mendonça

CPF: 493.756.522-20

ENDEREÇO: Rua Quinze de Novembro, nº 172, Centro, Itacoatiara/AM

MÊS VALORES MENSAIS.

Outubro de 2009 10.504,86

Novembro de 2009 14.821,74

Dezembro de 2009 218.619,63

Janeiro de 2010 210.716,18

Fevereiro de 2010 201.994,77

TOTAL DOS VALORES HISTÓRICOS: R$ 656.657,18 – (seiscentos e cinquenta e seis mil seiscentos e cinquenta e sete reais e dezoito centavos.)

VALOR DO DÉBITO ATUALIZADO EM 18/8/2010: R$ 724.702, 96 (setecentos e vinte e quatro mil, setecentos e dois reais e noventa e seis centavos). (3.5)

II. Diligência à Superintendência do Banco do Brasil no Amazonas para encaminhar a esta SECEX/AM os seguintes documentos, conforme cópia da movimentação bancária em anexo (ANEXAR CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO DE FLS. 122 A 127 DO ANEXO 1 - PRINCIPAL):

a. extrato de movimentação, no período de 1.º de outubro de 2009 a 28 de fevereiro de 2010, das seguintes contas - correntes do Fundo Municipal de Saúde, na agência de Itacoatiara/AM (Agência nº 326-3):

a.1. 21.302-0 (Bloco de Atenção Básica);

a.2. 21.303-9 (Bloco de Alta e Média Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - MAC);

a.3. 21.305-5 (Bloco Vigilância em Saúde);

a.4. 21.306-3 (Transferências não Regulamentadas por Bloco de Financiamento - Farmácia Popular).

b. cópia dos cheques microfilmados das citadas contas emitidos no período de 1.º de outubro de 2009 a 28 de fevereiro de 2010.

c. caso ocorridas, informar a agência, conta-corrente e destinatário das transferências bancárias efetuadas sobre os recursos federais, movimentados naquelas contas no período de 1.º de outubro de 2009 a 28 de fevereiro de 2010. (3.5)

III. Alertar a Prefeitura de Itacoatiara quanto às seguintes impropriedades constatadas:

a. Não foi apurado o déficit/superávit dos recursos do SUS relativos ao exercício de 2009, contrariando o art. 43 da Lei nº 4.320/64. (3.4)

b. Não consta da Lei Orçamentária Anual do município para o exercício de 2009 as dotações orçamentárias federais, por fonte de recursos, para o Fundo Municipal de Saúde, conforme prescrito no art. 2º, § 1º, inciso III da Lei Complementar 4.320/1964. (3.3)

c. A Lei Municipal nº 21, de 3 de dezembro de 1997, que instituiu o Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara, não contempla as transferências constitucionais vinculadas, destinadas ao financiamento das despesas com saúde pública, como receitas integrantes do Fundo Municipal de Saúde, descumprindo os artigos 10, caput, da lei 8.080/90 e artigo 2º, inciso IV, da lei 8.132/90. (3.1)

d. O Prefeito atuando como ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde (ao invés do Secretário Municipal de Saúde), está em desacordo com o prescrito no art. 9º inciso III combinado com o art. 18 da Lei 8.080 de 19/9/1990.(3.2)".

3. Os dirigentes da unidade técnica ratificaram a proposta de audiência supra (fls. 18/9-vp).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município de Itacoatiara/AM, no exercício de 2009.

2. As principais constatações do presente trabalho foram:

a) contradições entre os dispositivos da lei municipal instituidora do Fundo Municipal de Saúde (Lei nº 21/1997) e os das leis que regulamentam o Sistema Único de Saúde (Leis nºs 8.080/1990 e 8.132/1990);

b) gestão do Fundo Municipal de Saúde realizada pelo prefeito e não pela Secretaria Municipal de Saúde ou órgão equivalente, conforme determina a legislação pertinente;

c) indefinição ou ausência das fontes de receitas que constituem o Fundo Municipal de Saúde na Lei Orçamentária do Município;

d) inexistência de apuração de superávit e respectivo registro no orçamento do município;

e) ausência dos processos de pagamentos comprovando a regular movimentação financeira de recursos do Fundo Municipal de Saúde - FMS, do período de out/2009 a fev/2010; e

f) transferência de valores da conta-específica do FMS, no período de out/2009 a fev/2010.

3. Registrou a equipe de auditoria que não há previsão, na Lei Municipal nº 21/1997, das transferências constitucionais vinculadas, que representam a maior parcela dos recursos descentralizados pela União, destinados ao financiamento da saúde pública, motivo por que é pertinente a expedição de alerta ao Município.

4. Igualmente mostra-se oportuna a expedição de alerta ao Município auditado, no sentido de que, de acordo com a legislação que norteia a matéria, a direção do SUS, no âmbito municipal, deve ser exercida pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

5. No tocante ao fato descrito na alínea 'c' supra, informa a equipe de auditoria que, para o exercício de 2010, a falha já foi sanada, tornando despiciendo, a meu ver, o alerta proposto pela referida equipe.

6. Quanto ao fato descrito na alínea 'd', frise-se que a ausência de controle de resultado dos recursos do FMS possibilita, por exemplo, na hipótese de superávit, a aplicação da sobra financeira em objeto diverso daquele fixado em lei. Ademais, traz prejuízo à transparência das contas públicas e ao exercício da fiscalização exercida pelas instâncias competentes. Pertinente o alerta proposto.

7. Por fim, em relação aos fatos indicados nas alíneas 'e' e 'f', a equipe de auditoria propõe a conversão dos autos em tomada de contas especial, para citação do responsável, por entender que "*a ausência dos processos de pagamentos, associada à transferência dos recursos do Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara/AM de suas contas bancárias vinculadas, permite inferir a ocorrência de prejuízo ao Erário".*

7.1 Não obstante, entendo pertinente, preliminarmente à conversão sugerida, que a Secex/AM certifique-se de que os fatos apontados consubstanciem-se em mais do que indícios de malversação dos recursos em exame, devendo, para tanto, serem identificadas as despesas a serem glosadas.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 597/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.529/2010-0 (com 1 anexo)
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Município de Itacoatiara - AM.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - AM (SECEX-AM).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município de Itacoatiara/AM, no exercício de 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 alertar o Município de Itacoatiara/AM quanto às seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá ensejar a imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.1.1 não apuração, ao final do exercício financeiro, do déficit/superávit dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, o que implicou ofensa ao contido no art. 50, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000;

9.1.2 gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde por unidade distinta da Secretária Municipal de Saúde ou órgão equivalente, o que implicou em ofensa aos arts. 198, I, da Constituição da República e 9º, III, da Lei nº 8.080/1990;

9.1.3 a não contemplação, na Lei Municipal nº 21, de 3 de dezembro de 1997, que instituiu o Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara, das transferências constitucionais vinculadas, destinadas ao financiamento das despesas com saúde pública, como receitas integrantes do Fundo Municipal de Saúde, está em desacordo com os arts. 10, *caput*, da Lei 8.080/1990 e artigo 2º, inciso IV, da Lei 8.132/1990;

9.2 determinar à Secex/AM que adote as providências pertinentes, inclusive com a realização de inspeção, se necessário, à apuração de eventual malversação de recursos públicos referentes ao Fundo Municipal de Saúde de Itacoatiara, cujos indícios foram levantados no presente processo de auditoria (ausência dos processos de pagamentos relativos ao período de out/2009 a fev/2010; e transferências de valores das contas-específicas do referido fundo, no mesmo período);

9.3 encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Município de Itacoatiara/MA, ao Conselho Municipal de Saúde, à Câmara dos Vereadores e ao Denasus/AM.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0597-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 020.149/2010-7
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Rita - PB
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. MUNICÍPIO DE SANTA RITA/PB. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. FALHAS DE CARÁTER FORMAL. DETERMINAÇÕES. ALERTAS. CIÊNCIA ÀS INSTÂNCIAS INTERESSADAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Examina-se Relatório de Auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde de Santa Rita / PB, integrante da Fiscalização de Orientação Centralizada destinada a avaliar a legalidade na aplicação de recursos federais transferidos, na modalidade fundo a fundo.

2. Reproduzo, a seguir, com os pertinentes ajustes, excerto do relatório produzido pela equipe encarregada dos trabalhos, realizados durante o 2º semestre de 2010, em que constam os principais achados, conclusões e encaminhamentos sugeridos (fls. 2/13 - vol.Principal):

*"**5 - ACHADOS DE AUDITORIA***

5.1 - Inexistência de contrato com o hospital infantil da rede privada.

5.1.1 - Situação encontrada:

a) A equipe de auditoria constatou que não foi firmado contrato com o hospital privado, Hospital e Pronto Socorro Infantil Santa Rita Ltda, CNPJ: 094341010001-45.

b) A visita ao nosocômio confirmou que o referido estabelecimento presta serviços muito limitados aos usuários, percebendo, mensalmente, pelos procedimentos médicos realizados, apenas a metade do teto financeiro disponível.

c) Em entrevista com a Diretora de Regulação e outros responsáveis, foi-nos informado que o estabelecimento não estaria em situação de regularidade fiscal, o que dificulta sua contratação e que não há opção disponível no município para substituí-lo. Ressalte-se que, apesar de suas deficiências, a unidade ainda se faz necessária à comunidade.

5.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Transferências Fundo Municipal de Saúde

5.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

a) Situação fáctica decorrente da demanda social.

5.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

a) Não conformidade legal (efeito potencial)

b) Risco à avaliação e controle dos serviços prestados (efeito potencial)

c) Risco da suspensão eventual dos serviços. (efeito potencial)

5.1.5 - Critérios:

a) Constituição Federal, art. 37, inciso XXI

b) Lei 8666/93, art. 3º, inciso 1º

5.1.6 - Evidências:

a) Documento contábil do Fundo Municipal de Saúde, sobre a transferência de recursos aos prestadores (folha 5 do Anexo 1 - Principal).

b) Relatório de Gestão - exercício 2009 (folhas 23/26 do Anexo 1 - Principal).

5.1.7 - Conclusão da equipe:

a) A Equipe de Auditoria entende que cabe à gestão municipal buscar soluções, em conjunto com a Comissão Bipartite, para assegurar o atendimento à população infantil com a contratação de um estabelecimento de saúde privado ou com a implantação de um hospital público de pequeno porte para este serviço.

5.1.8 - Proposta de encaminhamento:

b) Alertar a Secretaria de Saúde de Santa Rita/PB para as carências no atendimento hospitalar infantil no município e da necessidade de se buscar soluções alternativas com a contratação de um novo prestador de serviço privado ou a implantação de hospital público de pequeno porte.

5.2 - Não há propostas de projetos de investimentos (despesas de capital) em saúde.

5.2.1 - Situação encontrada:

a) A Portaria GM 837/2009, que alterou e acrescentou dispositivos à Portaria GM 204/2007, prevê a transferência de recursos financeiros para aplicação em despesas de capital, aprovados pela Comissão Intergestores Bipartite - CIB, em conformidade com instrumentos de planejamento: Plano Estadual de Saúde (PES); Plano Diretor de Regionalização (PDR) e Plano Diretor de Investimento (PDI).

b) As propostas devem constar no Sistema de Proposta de Projetos no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, http://www.fns.saude.gov.br, cabendo ao Ministério da Saúde sua aprovação.

c) A Equipe de Auditoria verificou que não há propostas, nem em elaboração, de projetos de investimentos em despesas de capital no município, fato que demonstra a inépcia do setor de planejamento, considerando a execução de um Plano de Investimento consistente com objetivos de médio e longo prazo.

d) Consultando o Sistema SIOPS do Datasus, verifica-se o Município de Santa Rita registrou como montante aplicado em investimento, no exercício de 2009, o valor de R$ 20.417,99, enquanto que a despesa total alçou a R$ 26.424.050,25, o que representa 0,9% .

e) O Relatório de Gestão de 2009 não faz menção à execução do Plano de Investimentos.

f) Estes fatos indicam a ausência de uma estratégia municipal de suprir novos serviços de saúde à rede pública municipal ou substituição daqueles contratados à iniciativa privada a um custo operacional maior.

g) Faz-se necessário destacar, ainda, as dificuldades no atendimento à saúde infantil no município, com as carências e decrepitude do único hospital infantil da rede privada contratado, que atende de uma forma precária este público, porém, sem uma outra opção, no curto prazo.

h) A Diretora de Regulação Municipal, Sra. Renata Madruga, questionada pela equipe de Auditoria, apontou como solução a implantação de um hospital público de pequeno porte, especializado em clínica infantil, porém, até aquele momento, este obra não constava como um projeto do plano de investimentos municipal ou estadual.

5.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Transferências Fundo Municipal de Saúde

5.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

a) Desinteresse da gestão no planejamento em investimentos de médio e longo prazo.

5.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

a) Dependência excessiva da rede privada para a prestação de serviços de saúde os usuários do SUS (efeito potencial)

5.2.5 - Critérios:

a) Lei 8080/1990, art. 18, inciso 1º

b) Portaria 837/2009, Ministério da Saúde, art. 31

5.2.6 - Evidências:

a) Registro no SIOPS de Santa Rita/PB (folha 35 do Anexo 1 - Principal)

b) Relatório de Gestão - exercício de 2009. (folhas 7/29 do Anexo 1 - Principal)

5.2.7 - Conclusão da equipe:

a) A Equipe de Auditoria entende que a Secretaria Municipal de Saúde deve estruturar um setor de planejamento capaz de coordenar a elaboração de projetos de investimentos de modo a possibilitar a captação de recursos federais disponíveis, previstos na Portaria GM 897, com fundamento numa visão estratégica de substituir a dependência em relação ao setor privado na prestação de serviços de saúde essenciais e aplicar os recursos adicionais na ampliação do atendimento.

b) O referido setor de planejamento deve verificar, ainda, oportunidades para ganhos e economicidades, em conformidade com o Plano Estadual de Saúde (PES), Plano Diretor de Regionalização (PDR); e Plano Diretor de Investimento (PDI).

c) Como identificado, o município carece, de uma forma premente, de uma solução para o atendimento hospitalar infantil, cuja solução deve fazer parte dos documentos de planejamento.

5.2.8 - Proposta de encaminhamento:

a) Alertar a Secretaria Municipal da Saúde de Santa Rita/PB da ausência de um setor de planejamento capaz de coordenar a elaboração de projetos de investimentos, considerando uma estratégia de substituir a dependência do setor privado na prestação de serviços de saúde essenciais, especialmente, em relação à implantação de um hospital infantil no município, em conformidade com o Plano Estadual de Saúde (PES), Plano Diretor de Regionalização (PDR) e Plano Diretor de Investimento (PDI), adotando as medidas necessárias para que as propostas venham a ser insertas no Sistema de Proposta de Projeto do Fundo Nacional de Saúde, previsto na Portaria GM 897/2009 do Ministério da Saúde.

5.3 - Dificuldades no funcionamento do Conselho Municipal de Saúde

5.3.1 - Situação encontrada:

a) O gestor municipal deve garantir os recursos necessários ao regular funcionamento do Conselho, disponibilizando instalações físicas, materiais e equipamentos, além de submeter ao conselho relatórios trimestrais sobre os serviços prestados à população.

b) Contudo, membros do Conselho Municipal de Saúde, em reunião com a Equipe de Auditoria, comunicaram a ocorrência de dificuldades relativa à designação de local especifico para as reuniões, à falta de recursos para o custeio de material de escritório e aquisição de computador, além da concessão de vale transporte ou outra opção de transporte para os membros moradores de área rural.

5.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Transferências: Fundo Municipal de Saúde

5.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

a) Não observância à prescrição legal

5.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

a) Prejuízo ao Controle Social (efeito potencial)

5.3.5 - Critérios:

a) Lei 8142/1990, art. 1º, § 2º

b) Lei 8689/1993, art. 12

c) Resolução 333/2003, Conselho nacional de Saúde, art. 4º

5.3.6 - Evidências:

a) Reunião com o Conselho Municipal de Saúde com a Equipe de Auditoria (foto) (folha 51 do Anexo 1 - Principal)

5.3.7 - Conclusão da equipe:

a) A Equipe de Auditoria entende que cabe à gestão municipal propiciar todas as condições necessárias ao Conselho Municipal para que este possa bem desempenhar sua missão legal.

5.3.8 - Proposta de encaminhamento:

a) Alertar a Secretaria Municipal de Saúde para dificuldades interpostas à atuação do Conselho Municipal de Saúde pelo não atendimento às solicitações de informações e relatórios e a não disponibilização de recursos para o custeio de atividades, em descumprimento ao art. 1°, §2º, da Lei 8.142/90, art. 12 da Lei 8.689/1993 e a Diretriz 4ª da Resolução do Conselho Nacional de Saúde.

5.4 - Estrutura do Relatório de Gestão em desconformidade com a norma prevista.

5.4.1 - Situação encontrada:

a) O Relatório de Gestão, exercício de 2009, não está estruturado de acordo com as normas do SUS, em especial, não contém a programação e execução física e financeira do orçamento, de projetos, de planos e de atividades, nem tampouco a demonstração do quantitativo de recursos financeiros próprios aplicados no setor de saúde, bem como das transferências recebidas de outras instâncias do SUS.

5.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

a) Transferências Fundo Municipal de Saúde

5.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

a) Não observação da prescrição legal.

5.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

a) Prejuízo ao Controle Social. (efeito potencial)

5.4.5 - Critérios:

a) Decreto 1651/1995, art. 6º, § 3º, inciso 1º

b) Portaria 3332/2006, Ministério da Saúde, art. 4º, inciso 3º

c) Portaria 2048/2009, Ministério da Saúde, art. 31, § 2º

O Decreto 1951/1995 e a Portaria 3332/2006 foram substituídos pela Portaria 2048 de 03/09/2009 que aprovou o regulamento do Sistema Único de Saúde - SUS.

5.4.6 - Evidências:

a) Relatório de Gestão, exercício de 2009. (folhas 7/29 do Anexo 1 - Principal)

5.4.7 - Conclusão da equipe:

a) O Relatório Anual de Gestão é o documento único que apresenta os resultados alcançados pela gestão relativa à execução da Programação Anual de Saúde, servindo com o instrumento básico para

orientação dos administradores, órgãos de controle interno e externo, além de se mostrar essencial para o exercício do controle social por meio do Conselho Municipal de Saúde.

5.4.8 - Proposta de encaminhamento:

a) Alertar a Secretaria Municipal de Saúde de Santa Rita para Não conformidade do Relatório de Gestão, exercício de 2009, com o art. 6º, § 3º, inciso I, do Decreto 1651/1995, e art. 4º, inciso 3º, da Portaria 3332/2006 do Ministério da Saúde, (substituídos pelo art. 31, § 2º, do anexo da Portaria nº 2.048/2009), em especial, a informação sobre a execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Saúde.

6 – Conclusão

6.1 Desde logo, cumpre-se destacar que a Equipe de Auditoria logrou aferir o comprometimento e o empenho dos gestores, auditores médicos e membros do Conselho Municipal de Saúde no sentido de promover a melhoria contínua dos serviços prestados aos usuários do Sistema Único de Saúde no município de Santa Rita/PB.

6.2 Conquanto, foram verificados achados no decorrer deste procedimento de fiscalização que merecem a intervenção saneadora dos responsáveis, a saber: Inexistência de contrato com o Hospital Infantil da rede privada, não há propostas de projetos de investimentos (despesas de capital) em saúde, dificuldades no funcionamento do Conselho Municipal de Saúde e estrutura do Relatório de Gestão em desconformidade com a norma prevista.

7 – Encaminhamento:

7.1 Ante o exposto, propõe-se alertar a Secretaria Municipal de Saúde do município de Santa Rita para:

7.1.1 Carências no atendimento hospitalar infantil no município e da necessidade de se buscar soluções alternativas com a contratação de um novo prestador de serviço privado ou a implantação de hospital público de pequeno porte.

7.1.2 Ausência de um setor de planejamento capaz de coordenar a elaboração de projetos de investimentos, considerando uma estratégia de substituir a dependência do setor privado na prestação de serviços de saúde essenciais, especialmente, em relação à implantação de um hospital infantil no município, em conformidade com o Plano Estadual de Saúde (PES), Plano Diretor de Regionalização (PDR) e Plano Diretor de Investimento (PDI), adotando as medidas necessárias para que as propostas venham a ser insertas no Sistema de Proposta de Projeto do Fundo Nacional de Saúde, previsto na Portaria GM 897/2009 do Ministério da Saúde.

7.1.3 Dificuldades interpostas à atuação do Conselho Municipal de Saúde pelo não atendimento às solicitações de informações e relatórios e a não disponibilização de recursos para o custeio de atividades, em descumprimento ao art. 1°, §2º, da Lei 8.142/90, art. 12 da Lei 8.689/1993 e a Diretriz 4ª da Resolução do Conselho Nacional de Saúde.

7.1.4 Não conformidade do Relatório de Gestão, exercício de 2009, com o art. 6º, § 3º, inciso I, do Decreto 1651/1995, e art. 4º, inciso 3º, da Portaria 3332/2006 do Ministério da Saúde, (substituídos pelo art. 31, § 2º, do anexo da Portaria nº 2.048/2009), em especial, a informação sobre a execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Saúde.''

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município de Santa Rita/PB.

2. O presente trabalho integra Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC em 78 (setenta e oito) municípios, distribuídos igualmente pelos 26 (vinte e seis) estados da Federação.

3. A fiscalização envolveu os recursos repassados pelo SUS no exercício de 2009, no montante de R$ 7.566.012,21, tendo como foco averiguar a ocorrência de irregularidades na prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares por parte de estabelecimentos contratados ou conveniados com o SUS; avaliar a organização e operacionalização do fundo municipal de saúde, a contratualização com a rede filantrópica e a contratação de serviços com a rede hospitalar privada; e, ainda, a identificação de situações de possíveis riscos.

4. Como resultado, a equipe de fiscalização da Secex/PB identificou os seguintes achados de auditoria:

a) inexistência de contrato com hospital infantil da rede privada;

b) não há propostas de investimentos em saúde;

c) dificuldades no funcionamento do Conselho Municipal de Saúde;

d) estrutura do Relatório de Gestão em desconformidade com a norma prevista;

5. Tais impropriedades adequadamente ensejaram a propositura, pela unidade técnica, de alertas. Com efeito, a natureza das falhas verificadas se coaduna com o encaminhamento suscitado, motivo pelo qual o acolho, sem prejuízo de fazer os ajustes que entender pertinentes.

Isso posto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 598/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.149/2010-7.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Rita - PB.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PB (SECEX-PB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria que objetivou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados pela União, na modalidade fundo a fundo, para o Município de Santa Rita/PB.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. alertar o município de Santa Rita/PB quanto às seguintes ocorrências, cuja reincidência injustificada poderá ensejar a imposição de sanções aos responsáveis em futuras ações de controle a serem empreendidas por esta Corte de Contas:

9.1.1. carência no atendimento hospitalar infantil no município e da necessidade de se buscar soluções alternativas com a contratação de um novo prestador de serviço privado ou a implantação de hospital público de pequeno porte;

9.1.2. Ausência de setor de planejamento capaz de coordenar a elaboração de projetos de investimentos, considerando uma estratégia de substituir a dependência do setor privado na prestação de serviços de saúde essenciais, especialmente, em relação à implantação de um hospital infantil no

município, em conformidade com o Plano Estadual de Saúde (PES), Plano Diretor de Regionalização (PDR) e Plano Diretor de Investimento (PDI);

9.1.3. Dificuldades interpostas à atuação do Conselho Municipal de Saúde pelo não atendimento às solicitações de informações e relatórios e pela não disponibilização de recursos para o custeio de atividades, em descumprimento ao art. 1°, §2º, da Lei 8.142, de 1990, art. 12 da Lei 8.689, de 1993 e a Diretriz 4ª da Resolução do Conselho Nacional de Saúde;

9.1.4. Não conformidade do Relatório de Gestão, exercício de 2009, com o art. 6º, § 3º, inciso I, do Decreto 1651, de 1995, e art. 4º, inciso 3º, da Portaria 3332, de 2006 do Ministério da Saúde, (substituídos pelo art. 31, § 2º, do anexo da Portaria nº 2.048/2009), em especial, a informação sobre a execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Saúde.

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam à Prefeitura Municipal de Santa Rita/PB, ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde, ao Conselho Municipal de Saúde de Recife/PE, à Câmara de Vereadores de Recife/PE e ao Denasus/PE; e

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0598-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-032.518/2010-2
Natureza: Agravo
Entidade: Telecomunicações Brasileiras S/A - Telebrás
Interessada: Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A

Advogados constituídos nos autos: Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (OAB/DF nº 10.671), Thiago Figueiredo de Lima (OAB/DF nº 27.734) e Maria Amélia Costa Pinheiro Sampaio (OAB/DF nº 26.945).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO DA TELEBRÁS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. INTERPOSIÇÃO DE

AGRAVO CONTRA DESPACHO CORRESPONDENTE. INTEMPESTIVIDADE. NÃO CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO DO FEITO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pela empresa Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, contra procedimentos adotados no âmbito do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2010-TB, promovido pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás, com vistas à contratação de solução de infraestrutura básica, com fornecimento de contêineres, gabinetes e materiais, necessária para o funcionamento e proteção dos equipamentos ópticos, rádio e IP, a serem utilizados na rede nacional de telecomunicações, incluindo garantia e assistência técnica, instalação, treinamento e operação inicial, visando a implantação do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, em diversos estados do País, conforme as diretrizes contidas nos artigos 1º e 4º do Decreto nº 7.175, de 12/5/2010.

2. As irregularidades apresentadas pela interessada foram, em síntese, as seguintes: a) ausência de resposta pelo pregoeiro a pedidos de esclarecimento emitidos pela representante; b) exigência indevida de atestado de capacidade técnica; e, c) inexequibilidade da proposta da vencedora do grupo I.

3. Solicitou a representante a concessão de liminar para suspender a decisão que declarou vencedora do grupo I a empresa Clemar Engenharia Ltda., e, em decorrência, a homologação do certame, eventual adjudicação e assinatura do contrato, intimando-se o Sr. Pregoeiro e a Clemar Engenharia Ltda. e, na hipótese de já ter ocorrido a assinatura do contrato, a suspensão de sua execução, até o deslinde da controvérsia. No mérito, requereu a declaração da nulidade da decisão administrativa que declarou vencedora a empresa Clemar Engenharia Ltda. para o grupo I e os atos dela decorrentes.

4. Preliminarmente, no âmbito da 1ª Secretaria de Controle Externo – 1ª Secex, a Auditora Federal encarregada da instrução, após tecer algumas considerações acerca do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, no qual o objeto licitado se insere, consignou o seguinte, no essencial:

"9. Vejamos, então, a primeira questão apresentada. Alega a representante que, no dia 19/10/2010, apresentou três pedidos de esclarecimentos, que não foram respondidos pela Telebrás. Tais esclarecimentos seriam essenciais à elaboração de sua proposta e prejudicariam o julgamento objetivo das propostas. Tal violação teria, então, ensejado dano às empresas participantes do pregão, especialmente a representante.

9.1. Conforme documentação encaminhada pela representante, foram por ela apresentadas as seguintes solicitações de esclarecimento:

a) dia 19/10/2010 às 14:19 horas, solicitou:

- que o pregão eletrônico fosse postergado para o dia 8/11/2010, em virtude do amplo escopo do objeto do certame, bem como pelo fato de a data limite para o recebimento das solicitações de esclarecimento ser o dia 20/10/2010, ensejando, no mínimo, dez dias para as devidas retificações, revisões e adequações;

- que fosse esclarecido se:

. no caso de participação em consórcio, seria necessário apenas o cadastro no SICAF e/ou no Comprasnet exclusivamente da empresa líder;

- a licitação envolveria quatro grupos;

- o contêiner poderia ser fabricado em concreto armado;

- eventuais descontos a serem concedidos pela licitante em cada item deveriam ser obrigatoriamente iguais para todos os itens pertencentes a cada grupo, ou se poderiam ser ofertados descontos diferentes para os itens de cada grupo;

- que fossem fornecidos maiores detalhes/explicações quanto à cláusula 9.7.1 e seus subitens;

b) dia 19/10/2010 às 15:26 horas, questionou as exigências contidas nos itens 10.3.4.2.1 a 10.3.4.2.3, alegando que restringiriam demasiadamente o certame, 'tendo em vista que o fornecimento de tais serviços (tanto de contêineres como de gabinetes), no mercado de telecomunicações, em regra, são

realizados por empresas especializadas, as quais são subcontratadas pelas prestadoras de serviços. Fato que obsta a que as licitantes possuam certificados neste sentido'. Solicitou que fosse esclarecido se o atestado precisaria conter previsão de prestação de serviço em quantitativo de volume e especificações idênticas às do objeto a ser executado, ou se poderia ter características similares às descritas. Indagou, ainda, se poderia apresentar uma declaração de que comprovaria a condição exigida tão logo o contrato fosse assinado.

c) dia 19/10/2010 às 15:06 horas, questionou:

- se nos sites compartilhados seria necessário laudo da estrutura vertical;

- se, caso a estrutura vertical necessite de reforço, a prestadora do serviço deve efetuá-lo;

- se o aterramento dos cabos RF e TC na estrutura será do escopo da infraestrutura, e, em caso positivo, qual seria o tipo de aterramento, barro ou FCI;

- se o sistema instalado é 2G e 3G, e, em caso positivo, se os suportes de RF para compartilhado e ***roof top*** *serão duplos;*

- se haveria uma altura padrão e quantidade para os mastros de ***roof top****;*

- se nos sites ***roof top*** *a impermeabilização da laje de cobertura estaria no pacote do site;*

- qual o prazo de execução da estação ***roof top****;*

- qual o prazo de execução da estação compartilhada;

- se a alimentação AC nos sites compartilhados seria independente ou haveria compartilhamento com a detentora;

- se a obra fosse embargada, como proceder quanto aos serviços já executados.

9.2. A representante ofereceu, ainda, em 20/10/2010, impugnação ao edital, apresentando argumentação semelhante à contida no pedido de esclarecimento do dia 19/10/2010, às 15:26 horas, bem assim na presente representação, quanto às exigências contidas nos itens 10.3.4.2.1 a 10.3.4.2.3.

9.3. A representante apresentou cópia da resposta fornecida pelo Sr. Pregoeiro. Todavia, o documento não permite a leitura de seu teor, ante a sua baixa qualidade. Optamos, então, por entrar em contato com a Comissão de Licitação da TELEBRAS, de sorte a obter cópia de todos os pedidos de esclarecimento, impugnações e recursos apresentados e das suas respectivas respostas, no que fomos atendidos.

9.4. Analisados os documentos, verificamos que, de fato, os esclarecimentos requeridos pela Telemont não foram prestados. Todavia, ao que parece, os pedidos não teriam sido recebidos pela Telebrás. É o que se depreende das respostas à impugnação (de 22/10/2010) e ao recurso administrativo interpostos pela Telemont:

- resposta à impugnação:

'27. A afirmação de que não foi respondido questionamento da impugnante é aparentemente inverídica, haja vista que apenas afirmou nesta ocasião e não anexou qualquer suposta mensagem, o que seria essencial para prova. Diante disso, não nos alongaremos neste tema. Ademais, o que importa é que a Telemont utilizou-se, tempestivamente, do seu direito de petição, ao ter protocolado a impugnação ora em análise'.

- resposta ao recurso:

'35.1. Afirma a Recorrente que fez questionamentos nos dias 19 e 20 de outubro e que dentre estes alguns não foram esclarecidos. Ora, a licitação foi aberta em 25/10/2010, o que representa 05 (cinco) dias corridos e 03 (três) dias úteis após o dia 20/10/2010. Portanto, nada impedia que ela reiterasse estes questionamentos, caso não tivesse sido atendida.

35.2. Não bastasse o exposto acima, a Telemont apresentou sua impugnação em 21/10/2010 e teve, mais uma vez, a oportunidade de trazer estes questionamentos para serem apreciados e respondidos. Todavia, aparentemente de forma premeditada, se esquivou de apresentá-los e sequer anexou qualquer prova de que os teria formulado, conforme foi exposto por este pregoeiro quando decidiu não acolher o pleito da impugnação'.

9.5. Não obstante a ausência de resposta, entendemos que não se verificou prejuízo à representante ou a outra empresa participante do certame, tendo em vista que:

a) os questionamentos promovidos dia 19/10/2010, às 14:19 horas, foram, em sua maioria, atendidos, seja diretamente, quando da resposta à impugnação, ou, indiretamente, por meio de esclarecimentos prestados a outros licitantes:

- postergação do pregão eletrônico: foi objeto de questionamento em 20/10/2010, às 17:13 horas, e em 21/10/2010, às 18:57 h e 19:53 h, sendo esclarecido, respectivamente, que 'comunico que a solicitação foi indeferida, tendo em vista que o prazo concedido atende a legislação que regula a matéria e é perfeitamente suficiente para possibilitar a formulação de propostas pelas licitantes', 'manteremos a data de abertura do pregão, salientando que todos os questionamentos foram esclarecidos' e 'o prazo decorrente do edital desde a publicação da primeira versão até a data de abertura foi superior ao prazo mínimo legal e assim perfeitamente suficiente para a formação de consórcios. Diante disso, negamos o pleito para prorrogar a data de abertura';

- cadastro da empresa líder: foi objeto de questionamento no dia 21/10/2010, às 20:05, respondido em sequência: 'somente a empresa líder deverá estar credenciada/cadastrada no mencionado sistema, devendo esta apresentar a proposta';

- parcelamento da licitação: na resposta à impugnação o Sr. Pregoeiro esclareceu que 'a licitação foi dividida em 04 (quatro) grupos (...) o que permitirá a cotação de preços diversificados, considerando os recursos disponíveis em cada região, bem como as dificuldades de acesso';

- descontos a serem concedidos pela licitante: foi questionado no dia 20/10/2010, às 19:54 horas, sendo respondido que 'importa salientar que o sistema aceitará o lançamento de qualquer preço nos itens, objeto do Pregão. Entretanto, a Telebrás efetuará o julgamento da proposta pautando-se no preço estimado, que representa uma referência para a análise da exequibilidade dos preços propostos, bem como em outros possíveis parâmetros de preços de mercado. Diante disso, conforme faculta a legislação que rege a matéria, promoverá negociações quando for necessário, visando o pagamento de preços justos'. Ressalte-se, por oportuno, que houve a negociação por itens com a empresa Clemar Engenharia Ltda., que concordou em baixar os preços de alguns de seus lances finais. Portanto, os descontos não foram uniformes, mas resultado de negociação, tal como informado;

b) os demais questionamentos não atendidos são depreendidos do edital:

- contêiner de concreto armado: no item 5.12. do Termo de Referência e no item 2 da Seção II – Especificações Técnicas de Infraestrutura para Contêineres resta claro que a estrutura é metálica, em monobloco rígido e estanque;

- laudo da estrutura vertical para sites compartilhados: o item 5.40 do Termo de Referência deixa evidente que para a implantação de gabinete outdoor em topo de prédio deveria ser apresentado estudo da estrutura com a emissão de laudo técnico por empresa ou profissional especializado;

- o item 9.7.1 do edital dispõe que 'será assegurado, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, entendendo-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 5 (cinco por cento) superiores à proposta mais bem classificada'. Tal disposição está de acordo com os arts. 44, § 2º, e 45 da Lei Complementar nº 123/2006;

c) os questionamentos do dia 19/10/2010, às 15:26 horas, foram apresentados na impugnação, que foi devidamente respondida;

d) parte dos questionamentos do dia 19/10/2010, às 15:06 horas, foi suprida por respostas a questionamentos de outras licitantes:

- reforço da estrutura vertical: foi objeto de questionamento em 18/10/2010, às 17:08 horas, sendo respondido que 'reforço da estrutura vertical não faz parte desse edital';

- se haveria uma altura padrão e quantidade para os mastros de ***roof top****: foi objeto de questionamento em 18/10/2010, às 17:08 horas, sendo respondido que 'os mastros fazem parte da infra básica, serão com pedaleira, galvanizado a fogo e de 3" com estaios fixos e deverá compor o preço da infra básica';*

*- impermeabilização da laje de cobertura nos sites **roof top**: foi objeto de questionamento em 18/10/2010, às 17:08 horas, sendo respondido que 'está incluso nesse edital os laudos, projetos e execução de reforço em **roof top** e deverá fazer parte do preço da infra básica';*

e) os demais questionamentos são depreendidos do edital:

*- prazos de execução da estação **roof top** e da estação compartilhada: os prazos estão definidos no item 11 do Termo de Referência;*

- se o aterramento dos cabos é do escopo da infraestrutura e, em caso positivo, qual seria o tipo de aterramento, barra ou FCI: consta dos itens 5.3.5.4, 5.4.5.1 e 5.5.1 do Anexo 1 do Termo de Referência que o aterramento faz parte da infraestrutura básica e que deveriam ser utilizados conectores de compressão tipo FCI-BURNDY ou similar;

- se a alimentação AC nos sites compartilhados seria independente ou haveria compartilhamento com a detentora: nos dois casos, consta que serão construídas redes subterrâneas 'desde a entrada do terreno até a sua respectiva terminação dentro da estação para elétrica e aterramento', bem como caixas de passagem subterrânea para elétrica, óptica e aterramento (subitens 5.4.5.4, 5.4.5.5. 5.5.4 e 5.5.4.1 da Seção I – Especificações Técnicas de Materiais e Equipamentos de Infraestrutura para Estação de Telecomunicações), o que denota a sua independência;

*- se os suportes de RF para compartilhado e **roof top** serão duplos: observa-se dos itens 5.4 e 5.5 da Seção I – Especificações Técnicas de Materiais e Equipamentos de Infraestrutura para Estação de Telecomunicações que as estruturas serão independentes dos parceiros;*

f) não tendo recebido pronta resposta, a licitante poderia ter reiterado seu pedido, observando o limite estabelecido no item 26.12 do edital (os pedidos de esclarecimento deverão ser apresentados até às 17:45 horas do dia 20/10/2010). Tal providência, inclusive, foi adotada por outras licitantes (o pedido de esclarecimento feito às 19:34 horas do dia 20/10/2010 foi reiterado no dia 21/10/2010, às 11:55 horas; e o pedido promovido às 11:29 horas do dia 19/10/2010 foi repetido às 11:38 horas do mesmo dia);

g) não existiu óbice ao oferecimento de questionamentos. Assim, caso alguma interessada tivesse dúvidas, iguais ou diferentes da Telemont, poderia, por iniciativa própria, solicitar esclarecimento;

h) a ausência de resposta não impediu que a representante participasse do certame, ficando em segundo lugar para o Grupo I, cujo objeto pretende que lhe seja adjudicado.

10. Passemos, então, ao segundo item da representação. Afirma a Telemont que os itens 10.3.4.2.1 e 10.3.4.2.2 do edital exigiriam a apresentação de atestados ou declarações de capacidade técnica para o fornecimento de contêineres e gabinetes outdoor. Em seu entendimento, os gabinetes e os contêineres não estariam afetos ao objeto licitado, e nem sequer às atividades desenvolvidas pelas empresas que detêm capacidade para executar os serviços principais. Assim, julga que tais exigências limitaram a competitividade, visto que o fornecimento desses itens, no mercado de telecomunicações, é realizado por empresas especializadas, subcontratadas pelas prestadoras de serviço.

10.1. Mais uma vez, discordamos de seu entendimento. Como explicita o próprio edital, a licitação em análise busca contratar a infraestrutura necessária para o funcionamento e proteção dos equipamentos ópticos, rádio e IP a serem utilizados na rede nacional de telecomunicações. Para tanto, nos termos do item 5.7 do Termo de Referência, o objeto licitado no âmbito do pregão eletrônico abrangeu os seguintes elementos (cujas especificações técnicas estão delimitadas em seus Anexos I e II, e cujos quantitativos estimados estão indicados no subitem 5.68.2 do Termo de Referência):

a) contêineres de 12,00 m, com sete configurações que variam em função do número de bastidores destinados aos equipamentos IP (de 13 a 8 bastidores). O contêiner deverá ser formado por uma estrutura de piso e teto metálicos, sobre a qual serão instalados os painéis de paredes, dotados de aberturas para instalação de equipamentos de ar condicionado, placas de passagem para cabos de fibra óptica, energia e aterramento, e placas de passagem do tipo ROXTEC para os cabos de RF e FI dos radioenlaces. Por se tratar de um conjunto totalmente montado em fábrica e integrado com os equipamentos de infraestrutura, o contêiner deverá ser todo montado em uma estrutura monobloco rígido e estanque (subitens 5.12.1 e 5.12.2). Está prevista a execução de base sobre a qual será instalado o contêiner, em observância às especificações do Anexo I (subitem 5.12.7). Os requisitos específicos de

cada configuração são detalhados nos itens 5.9 a 5.16, que indicam, entre outros elementos, as dimensões e a planta baixa de cada modelo;

b) contêineres de 8,00 m, com duas configurações (de 7 e 6 bastidores). São especificados requisitos gerais idênticos aos anteriores, nos subitens 5.17.1, 5.17.2 e 5.17.6. Os requisitos específicos constam dos itens 5.18 a 5.20;

c) gabinetes outdoor com 2, 3 ou 4 bastidores, com ar condicionado. O gabinete (ou armário) deve ser estruturado internamente com perfis de alumínio e magnésio (alumínio naval), que tem por finalidade assegurar a rigidez e robustez mecânica do conjunto, oferecendo resistência à corrosão e intempéries (subitem 5.21.1). O fornecimento dos gabinetes deverá ser totalmente integrado, ou seja, deve contemplar a instalação do sistema de corrente contínua, QDG, QDCC, dos rack´s 19 polegadas, sistema de ar condicionado ou trocadores de calor acoplados em suas portas, iluminação, detecção de incêndio e tomadas, devendo possuir acesso traseiro para manutenção (5.21.13). Todos os gabinetes deverão passar por inspeção em fábrica (5.21.14). Há previsão de execução de base onde será instalado o gabinete, em observância às especificações do Anexo I (subitem 5.21.17). Os requisitos específicos se encontram nos itens 5.23 a 5.25;

d) gabinete outdoor para Estação Repetidora Rádio (itens 5.26);

e) gabinete outdoor para Estação Terminal de Rádio com trocador de calor (item 5.27);

f) gabinete outdoor para Estação Terminal de Rádio com ar condicionado (item 5.28);

g) infraestrutura básica autônoma (de 10,00 m x 10,00 m a 15,00 m x 26,00 m), que será implantada em ambiente próprio da contratante e indicado por ela (subitem 5.11.1). Corresponde (item 5.29) ao fornecimento de todos os materiais e execução de todos os serviços pertinentes à construção das estações para contêineres de 8,00 m e 12,00 m, gabinetes de 2, 3 e 4 bastidores, estações repetidoras de rádio e estações terminais de rádio, incluindo os sistemas de vigilância e iluminação, urbanização (cercas, portões, etc, que devem seguir os Anexos I e II do Termo de Referência). Os requisitos específicos, com dimensões e planta baixa, constam dos itens 5.30 a 5.33;

h) infraestrutura básica compartilhada (contêiner de 12,00 m), que será implantada em ambientes existentes das empresas do Governo Federal ou outros parceiros e indicados pela contratante (subitens 5.11.2 e 5.34.2). Inclui a execução de bases de contêiner, gabinetes e GMG, padrões de energia, aterramento e todos os materiais e serviços necessários à instalação, seguindo rigorosamente as informações dos Anexos I e II do Termo de Referência (itens 5.34 a 5.39);

i) infraestrutura básica compartilhada (contêiner de 8,00 m);

j) infraestrutura básica compartilhada (gabinete outdoor com espaço para torre);

k) infraestrutura básica compartilhada (gabinete outdoor com espaço para poste);

*l) infraestrutura básica para **roof top** (Estação Terminal Rádio). Corresponde à implantação de um gabinete outdoor em topo de prédio. Nesse caso, a contratada deve apresentar um estudo da estrutura, com emissão de laudo técnico por empresa ou profissional especializado, de modo a garantir sua estabilidade, devido à introdução da sobrecarga, inclusive, dos mastros para antenas de transmissão. Ademais, se não houver acesso às áreas onde ficarão localizados os equipamentos, deverão ser projetadas e executadas escadas, plataformas, ou passarelas em perfis metálicos de aço carbono. Caberá à contratada apresentar os desenhos correspondentes (item 5.40);*

m) lançamento de cabos ópticos subterrâneos em rede existente (itens 5.41 e 5.42);

n) infraestrutura básica para redes de fibra óptica subterrâneas e aéreas, que corresponde à abertura de vala em solos, para o lançamento de dutos, subdutos e cabos ópticos subterrâneos, bem assim à instalação de postes, raquetes de reserva e toda a ferragem utilizada para a instalação da rede aérea (itens 5.43 e 5.44);

o) cabos ópticos subterrâneos de 24, 36 e 48 fibras (itens 5.46 a 5.48);

p) cabos ópticos aéreos de 48 fibras (item 5.49);

q) distribuidor geral óptico – 24 posições;

r) sistema retificador de 600 A e 1200 A (itens 5.50 a 5.52);

*s) ar condicionado do tipo **wall mounted** de 3 TR e 4TR (itens 5.53 a 5.55);*

t) grupos moto-geradores de 45kVA, 75 kVA e 105 kVA (itens 5.56 a 5.59);

u) transformadores de 45kVA, 75 kVA e 112,5 kVA (itens 5.60 a 5.63);

v) sistema de circuito fechado de TV (item 5.64);

w) câmeras coloridas fixas de alta definição;

x) instalação do sistema de circuito fechado de TV;

y) treinamento, quanto aos equipamentos retificadores e GMG (item 5.65);

z) operação inicial, que consiste em disponibilizar serviços de operação e manutenção, preventiva e corretiva, para as estações, no prazo de 180 dias, a contar de 15 dias após a emissão da ordem de serviço (item 5.66).

10.2. Como se observa do exposto, os contêineres e os gabinetes são itens essenciais à execução do objeto, sendo, portanto, pertinente e indispensável a exigência de comprovação de expertise da empresa que pretende ser a prestadora do serviço. Assim, não há que se falar em excesso.

10.3. De mais a mais, não se vislumbra dificuldade para que empresas efetivamente atuantes no mercado apresentem os atestados exigidos, posto que inerentes ao objeto pretendido. Caso tenha prestado serviços da espécie, ainda que tenha demandado o fornecimento dos contêineres e gabinetes de suas subcontratadas, logrará obter atestado por sua totalidade. Frise-se, nesse ponto, que o atestado exigido no edital contempla o 'fornecimento' dos equipamentos, e não sua 'fabricação'.

10.4. Saliente-se, ainda, que, quando da impugnação oferecida ao edital, a própria Telemont destacou que há no mercado cerca de quinze empresas que prestam serviço de fornecimento e instalação de contêineres e gabinetes outdoor, que poderiam participar diretamente da licitação, em consórcio, ou por meio de sua subcontratação como fornecedora.

10.5. Nesse sentido, convém destacar que embora a Clemar Engenharia Ltda., vencedora dos grupos I e IV, esteja organizada em consórcio, a vencedora dos grupos II e III, a Zopone Engenharia e Comércio Ltda., ofereceu suas propostas individualmente, de sorte que demandará o fornecimento daqueles itens a suas fornecedoras. Portanto, não se vislumbra qualquer limitação à competição arguida pela representante.

10.6. Por fim, no tocante à possibilidade de 'a guarda da solução de infraestrutura' ser feita 'em um abrigo de alvenaria ou similar', temos a ressaltar que as especificações do objeto que melhor atendem às necessidades da Administração estão no âmbito de sua discricionariedade, desde que tecnicamente justificáveis. No caso, as exigências contidas na Seção II – Especificações Técnicas de Infraestrutura para Contêineres são justificadas pela 'facilidade de transporte e instalação dos equipamentos, bem como a rigidez estrutural, isolamento termo-acústico e estanqueidade'.

11. Por fim, vejamos a questão da inexequibilidade da proposta da Clemar Engenharia Ltda.

11.1. Consoante documentação obtida junto à Telebrás, a CPL requereu e obteve cotações junto às empresas ELO TELECOM, WNI do Brasil Ltda., Zopone Engenharia e Comércio e Clemar Engenharia Ltda., atuantes no ramo de telecomunicações, promovendo a estimativa de preços a partir da média das propostas, com ajustes quanto aos valores oferecidos para os itens ar condicionado e grupo motor gerador. Assim, foram obtidos os seguintes valores estimativos, totalizando R$ 858.874.829,05:

- Anel Sudeste (grupo I): R$ 246.917.120,20;

- Anel Nordeste (grupo II): R$ 358.311.022,83;

- Anel Sul (grupo III): R$ 146.090.732,28;

- Rede Norte (grupo IV): R$ 107.555.953,74.

11.2. É de se consignar que, após a etapa de lances realizada para cada item de cada grupo, da qual participaram as empresas Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A, Clemar Engenharia Ltda., Zopone Engenharia e Comércio Ltda., Tel Telecomunicações Ltda. e WNI do Brasil, foram alcançados os seguintes valores, que representam uma redução média de 44,90% (R$ 473.230.869,14) frente ao valor estimado:

- Anel Sudeste: R$ 128.607.600,91 (redução de 47,91%) – Clemar Engenharia Ltda.;

- Anel Nordeste: R$ 207.270.258,88 (redução de 42,15%) – Zopone Engenharia e Comércio Ltda.;

- Anel Sul: R$ 75.772.479,20 (redução de 48,13%) – Zopone Engenharia e Comércio Ltda.;

- Rede Norte: R$ 61.580.530,15 (redução de 42,75%) – Clemar Engenharia Ltda.

11.3. De acordo com o art. 48, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.443/1992:

'art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II – propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são corentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo, consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração;

b) valor orçado pela Administração'.

11.4. No tocante ao valor orçado pela Administração, temos que o limite seria de R$ 172.841.984,14 (70% de R$ 246.917.120,20). Quanto à média das propostas, temos que:

a) a média de todas as propostas é de R$ 135.633.774,19. Assim, 70% desse valor corresponde a R$ 94.943.641,93;

b) excluindo-se a proposta da Tel Telecomunicações Ltda., que informou não poder honrar os valores apresentados no pregão e cujo total (R$ 114.223.195,45) é inferior a 50% do valor orçado (R$ 123.458.560,10), tem-se que a média sobe para R$ 140.986.418,88. Portanto, 70% desse valor são R$ 98.690.493,21;

c) se excluirmos também a proposta da Clemar Engenharia Ltda., a média se amplia para R$ 145.112.691,53, sendo R$ 101.578.884,07 o montante correspondente a 70%. Por conservadorismo, adotaremos este valor como limite.

11.5. Do exposto, temos que, dentre os dois valores apurados (R$ 172.841.984,14, relativo a 70% do valor orçado, e R$ 101.578.884,07, referente a 70% da média das propostas superiores a 50% do valor orçado), o último deve ser o limite a ser utilizado para fins de aferição da exequibilidade da proposta da Clemar Engenharia Ltda.

11.6. Tendo em vista que a proposta da vencedora do certame foi de R$ 128.607.600,91, superior, portanto, ao limite estabelecido, resta demonstrada a exequibilidade do preço ofertado pela vencedora".

5. Concluiu a Auditora Federal pela inexistência de irregularidades no referido procedimento licitatório, quanto aos pontos levantados, razão pela qual propôs, com anuência do Secretário, que se considerasse improcedente a Representação, arquivando-se o processo.

6. Em razão dessa percuciente análise procedida pela unidade técnica, demonstrando não haver nos autos elementos que conduzam ao juízo de irregularidade nos procedimentos levados a efeito pela Telebrás no Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2010-TB, no que diz respeito às questões suscitadas pela representante, este Relator decidiu, mediante despacho de 16/12/2010:

"1- conhecer da presente Representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

2- encaminhar cópia do presente despacho à Telebrás e à interessada;

3- arquivar o processo".

7. Irresignada, a Representante, por intermédio de procurador, interpôs peça recursal denominada "Pedido de Reexame". Além de asseverar o cabimento desse tipo de recurso e a tempestividade do pleito, argumentou a empresa, quanto ao mérito, o que se segue:

- a abertura do certame foi marcada para o dia 25/10/2010, sendo que nos dias 19/10/2010 e 20/10/2010 foram encaminhados pedidos de esclarecimentos relativos aos atestados que estavam sendo cobrados, bem como de itens relacionados a infraestrutura, que não estavam claros no edital;

- mesmo não havendo resposta ao pedido, participou da licitação, em que pese não possuir todas as informações indispensáveis tanto para a elaboração de sua proposta quanto para a efetiva participação do certame com a documentação exigida;

- "dada a falta de clareza do certame e às exigências excessivas, apenas cinco empresas participaram da licitação";

- a requerente interpôs recurso administrativo, juntamente com outras empresas, sendo que foi mantida a decisão que declarou a empresa Clemar vencedora do certame, após apresentação de contrarrazões desta;

- "ressalta-se, ainda, os termos da representação da empresa SETEH Engenharia Ltda. perante a Telebras, que aponta uma série de irregularidades no Pregão Eletrônico 02/2010", que resultou na determinação do Relator para que a Telebras se abstivesse de ampliar o objeto das contratações enquanto esta corte não deliberasse a respeito dos fatos;

- "o fato de a representante ter participado do certame não apaga o fato da ilegalidade perpetrada pelo leiloeiro ao não esclarecer os questionamentos", circunstância que caracteriza o descumprimento das normas do Edital e a violação da garantia constitucional contida no art. 5º. XXXIII da Constituição Federal;

- apenas cinco empresas participaram do certame, justamente porque o pregoeiro não respondeu ao pedido de esclarecimentos, demonstrando que tal procedimento comprometeu o caráter competitivo da licitação;

- as dúvidas objetos dos pedidos de esclarecimentos não poderiam ser sanadas pela simples análise do edital;

- "se não estão claros os documentos que devem ser apresentados para habilitação das licitantes, a Administração Pública poderá acabar utilizando critérios diversos entre os licitantes, conduta que implica em violação ao princípio da isonomia entre os licitantes, desrespeitando o art. 3º, ***caput****, da Lei nº 8.666/1993";*

- "da análise do edital, depreende-se que os gabinetes e os contêineres visam unicamente a guarda da solução de infraestrutura que será realizada, a qual poderia ser guardada em um abrigo de alvenaria ou similar, não se tratando de uma solução em que se justifique a certidão, assim, estes não estão afetos ao objeto licitado, e sequer às atividades desenvolvidas pelas empresas que detêm capacidade para executar os serviços principais";

-"a exigência da comprovação da capacidade não pode ser excessivamente elevada a ponto de restringir a competitividade, sob pena de violação ao art. 37, XXI, da Constituição Federal";

- "já se manifestou o TCU em uníssonas decisões plenárias sobre a impossibilidade de exigência de atestados de capacidade técnica excessivamente restritivos da competitividade da licitação".

É o Relatório.

VOTO

Examina-se, nesta oportunidade, recurso interposto pela empresa Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A, denominado "Pedido de Reexame", contra os termos do despacho exarado por este Relator, em 16/12/2010, que conheceu da representação formulada pela referida empresa, considerou-a improcedente e, em consequência arquivou os autos.

2. Primeiramente, cabe observar que, nos termos do art. 289 do Regimento Interno, de despacho de Relator, desfavorável à parte, o recurso cabível é o Agravo, que deve ser interposto no prazo de cinco dias, contados da notificação do interessado.

3. Assim, no tocante à admissibilidade, o recurso não deve ser conhecido, porquanto intempestivo.

4. Mesmo que assim não fosse, ressalto que a recorrente apresentou os mesmos argumentos trazidos na peça inaugural, os quais foram examinados, de forma minudente, no âmbito da 1ª Secex, que concluiu, em pareceres uniformes, pela ausência de elementos nos autos que conduzissem ao juízo de irregularidade nos procedimentos levados a efeito pela Telebrás no Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 02/2010-TB, pelo menos no que diz respeito às questões suscitadas pela empresa Telemont Engenharia de Telecomunicações. O teor desse exame, que fundamentou o despacho agravado, está, em essência, reproduzido no Relatório que precede este Voto.

5. Com efeito, a exigência de capacidade técnica não se mostrou indevida, tampouco comprovada a inexequibilidade da proposta da empresa vencedora da licitação. Quanto à ausência de resposta pelo pregoeiro a pedidos de esclarecimento formulados pela representante, mostrou a unidade técnica que os questionamentos foram em sua maioria atendidos, ou diretamente, quando da resposta à impugnação, ou indiretamente, por intermédio de respostas a outros licitantes, estando as demais questões claramente definidas no edital.

6. Além disso, conforme inclusive asseverado pela 1ª Secex, não restaram evidenciados quaisquer prejuízos à Telemont, em razão dos pontos suscitados, valendo lembrar que a representante participou regularmente do processo licitatório , ficando em 2º lugar.

7. Cumpre esclarecer, ademais, que as irregularidades identificadas no mesmo certame, objeto de medida cautelar e mencionadas pela recorrente (TC-032.392/2010-9), decorreram de Representação oferecida pela empresa Seteh Engenharia Ltda. e são de natureza distinta daquelas tratadas neste processo.

Com essas considerações, Voto por que este Colegiado adote o Acórdão que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 599/2011 - TCU – Plenário

1. Processo n° TC-032.518/2010-2
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Agravo.
3. Interessada: Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A
4. Entidade: Telecomunicações Brasileiras S/A - Telebrás
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: Paulo Roberto Roque Antônio Khouri (OAB/DF nº 10.671), Thiago Figueiredo de Lima (OAB/DF nº 27.734) e Maria Amélia Costa Pinheiro Sampaio (OAB/DF nº 26.945)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, contra procedimentos adotados no âmbito do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 80/2010-TB, deflagrado pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás, com vistas à contratação de solução de infraestrutura básica, com fornecimento de contêineres, gabinetes e materiais, necessária para o funcionamento e proteção dos equipamentos ópticos, rádio e IP, a serem utilizados na rede nacional de telecomunicações, visando a implantação do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, em diversos

estados do País, em que se examina Agravo interposto pela representante contra o despacho de 16/12/2010, por meio do qual o Relator conheceu da Representação, para, no mérito considerá-la improcedente, e arquivou os autos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer do presente Agravo, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno;

9.2. dar ciência da presente deliberação à Telebrás e à interessada;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0599-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 033.647/2010-0
Natureza: Representação
Órgão: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, do Ministério das Comunicações – Spoa/MC.
Responsáveis: José Luiz Martins Durço (220.702.061-49) e Orlando Flores de Miranda (114.162.541-53).
Interessada: TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A (03.311.116/0001-30).
Advogado constituído nos autos: Leonardo Estevam Maciel Campos Marinho (OAB/DF nº 23.119).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO EDITAL. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE CONTRATO. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. ESCLARECIMENTOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. EXPEDIÇÃO DE ALERTA.

1. No âmbito do TCU, é pacífico o entendimento de que, para fim de qualificação técnico-profissional, o vínculo entre o responsável técnico e a empresa licitante poderá ser atestado mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços e não apenas por meio de relação empregatícia, via Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

2. A exigência de comprovação, para fim de qualificação técnica, de tempo de experiência dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto afronta o disposto no art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste relatório, a bem elaborada instrução produzida no âmbito da 1ª Secretaria de Controle Externo, pelo Auditor Alysson Rodrigues de Queiroz, vazada nos seguintes termos:

"1.1 Trata-se de Representação formulada pela TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A em face do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 34/2010, promovido pelo Ministério das Comunicações, com vistas à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de tratamento técnico arquivístico do acervo documental daquele órgão.

1.2 A presente representação se fundamenta, basicamente, nos seguintes argumentos:

a) houve o indevido indeferimento da intenção de recorrer da representante;

b) a licitante vencedora, empresa Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritório Ltda. – ME, não teria qualificação técnica para o serviço, assim como não disporia de profissionais técnicos integrantes de seu quadro de pessoal;

c) a pasta-envelope apresentada pela licitante não atenderia ao edital;

d) a Kasahara não deteria estrutura patrimonial suficiente para suportar a execução do contrato.

1.3 Considerando a iminência de ser dado início à efetiva execução do contrato, configurando-se o ***periculum in mora****, entendeu-se na instrução anterior estarem presentes os pressupostos requeridos à concessão da medida cautelar pretendida, objetivando a suspensão da execução do Contrato 35/2010-MC, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa Kasahara. Ressaltou-se, na oportunidade, que não se vislumbrava* ***periculum in mora*** *reverso, visto que os serviços pretendidos não se revestiam de essencialidade tal que viesse a prejudicar o bom funcionamento do órgão. Propôs-se, ainda, a realização de oitivas de responsáveis do MC.*

1.4 O Ministro Vice-Presidente Benjamin Zymler, exercendo a Presidência desta Corte, atuando nos presentes autos em razão do afastamento legal do Ministro José Jorge, Relator do processo, deferiu a medida cautelar requerida mediante Despacho (Peça 8), com vistas à suspensão da execução do Contrato 35/2010-MC, bem como determinou a oitiva do Ministério das Comunicações, por intermédio dos Srs. Orlando Flores de Miranda, Pregoeiro, e José Luiz Martins Durço, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração Substituto, para que apresentassem, no prazo de quinze dias, esclarecimentos quanto às seguintes ocorrências:

a) indevido indeferimento da intenção de recorrer da representante, o que, além de não encontrar amparo no edital (item 10 – fl. 1908 do processo original), não encontra guarida na Lei 10.520/2002 (art. 4º, inciso XVIII) ou no art. 26 do Decreto 5.450/2005;

b) não atendimento, pela licitante vencedora do certame, da disposição contida no inciso I, § 1º, art. 30 da Lei de Licitações, visto que, quanto à Sra. Izabella Rezende Vieira, apresentada como Gerente de Projeto, não restou demonstrada sua experiência anterior, tal como exigido no Anexo 1 do edital, nem sua condição de integrante do quadro de pessoal da Kasahara. Ademais, a Sra. Izabella foi a responsável pela vistoria em nome da Kasahara, embora não tenha sido apresentada qualquer procuração ou qualquer demonstração de vínculo funcional entre a referida arquivista e a empresa, de sorte a demonstrar que ela seria a "Responsável Técnico – Arquivista da empresa interessada";

c) indícios de que as pastas e etiquetas apresentadas pela Kasahara não atendem às especificações contidas no item 8.8 do edital, c/c o item 8.7 do seu Anexo 1;

d) divergências nas informações constantes dos demonstrativos financeiros apresentados pela Kasahara.

1.5 No referido despacho foi determinada, ainda, a realização de oitiva da empresa Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritório Ltda – ME para que, no prazo de quinze dias, se assim o desejasse, encaminhasse manifestação acerca da presente Representação.

1.6 As oitivas foram realizadas mediante os Ofícios 1162/2010-TCU/Secex-1 (Sr. José Luiz Martins Durço), 1163/2010-TCU/Secex-1 (Sr. Orlando Flores de Miranda) e 1164/2010-TCU/Secex-1 (Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritórios Ltda.), Peças 9 a 11.

1.7 Os esclarecimentos solicitados foram fornecidos mediante os documentos que compõem a Peça 17, p. 1-6 (Sr. José Luiz Martins Durço), e a Peça 18, p. 1-13 (Empresa Kasahara). O Sr. Orlando Flores de Miranda, pregoeiro responsável pela condução do Pregão 34/2010, não encaminhou resposta à oitiva, pois, conforme informação do Sr. José Luiz Durço, encontrava-se de férias. No entanto, entendemos que a resposta encaminhada pelo Sr. José Luiz supre tal ausência.

1.8 A seguir procederemos à análise dos esclarecimentos encaminhados pelos responsáveis e pela contratada em referência às oitivas acima mencionadas.

Elementos trazidos aos autos

2.1 Indevido indeferimento da intenção de recorrer da representante, o que, além de não encontrar amparo no edital (item 10, p. 62, Peça 3), não encontra guarida na Lei 10.520/2002 (art. 4º, inciso XVIII) ou no art. 26 do Decreto 5.450/2005.

2.1.1 Sr. José Luiz Martins Durço (Peça 17, p. 3-4): *aduz que, embora haja vasta literatura onde se questiona a competência do pregoeiro na decisão de acatar ou não o motivo exposto para fundamentar eventual intenção dos licitantes de recorrer, restaria inequívoca a orientação contida no Manual de Treinamento do Pregão Eletrônico – Comprasnet. De acordo com tal manual, na fase de juízo de admissibilidade, o pregoeiro deve acatar ou recusar motivadamente a manifestação da intenção de recorrer do licitante. Havendo posicionamento favorável à admissão do recurso, o sistema disponibiliza tela própria para que o pregoeiro informe os prazos para registro das razões recursais, das contrarrazões e da respectiva decisão.*

2.1.2 Acrescenta que, nos treinamentos para utilização do sistema de pregões, realizados pelas instituições competentes, os pregoeiros são orientados a "fazer o juízo inicial para a aceitação dos motivos alegados, buscando preservar, dentro do regular andamento do processo, a celeridade pretendida por essa modalidade licitatória". A respeito, transcreve trecho da obra do autor Marçal Justen Filho (Pregão, 4ª edição, São Paulo, Dialética, 2005, p. 157), em que é dito que:

(...) o pregoeiro recebeu poderes para o processamento do recurso, não para julgamento de seu mérito. Isso significa que o pregoeiro dispõe de competência para exercer um juízo prévio de admissibilidade, podendo rejeitar impugnações que não preencham os requisitos mínimos exigidos.

2.1.3 Conclui que não apenas é facultado como é dever do Pregoeiro exercer o juízo de admissibilidade quanto às manifestações de intenção de recorrer apresentadas pelos licitantes.

2.1.4 Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritórios Ltda. (p. 2-4, peça 18): *ressalta que o procedimento licitatório em tela, por já ter sido realizado outras duas vezes, "já não se revestia de qualquer novidade acerca da documentação dos proponentes", de modo que defende não ser crível que todas as empresas já não tivessem procurado repassar e corrigir as falhas que culminaram nas revogações anteriores.*

2.1.5 Assevera que a sua proposta e seus documentos de habilitação teriam sido minuciosamente analisados, com a realização de diligências, reavaliação de documentos e requisição de manifestação dos profissionais da área técnica competente, e que os insucessos dos certames anteriores teriam acentuado a familiarização com os documentos exigidos.

2.1.6 Argumenta que a mera insatisfação dos demais concorrentes, ou a suposição de não atendimento às exigências, não seria motivação ou fundamento legal para interpor recurso administrativo. Transcreve a orientação constante do Manual de Treinamento do Pregão Eletrônico – Comprasnet, acerca do juízo de admissibilidade. Comenta que a ausência de motivação impõe o indeferimento, "por conter em seu bojo o cunho protelatório calcado em suposições, estas superadas

pela reavaliação da aceitabilidade da proposta comercial, dos documentos habilitatórios e da amostra apresentada, todos registrados em relatórios de análise técnica".

2.1.7 Defende que a Lei 10.520/2002 atribuiu ao pregoeiro a competência para avaliar se a intenção de recorrer manifestada pelo licitante "se faz no momento adequado e se se reveste da devida motivação".

2.1.8 A manifestação de intenção de recurso, por parte da Representante, não passaria, em sua opinião, "de um subterfúgio tumultuário, com o fim de constranger a Comissão Julgadora e o Sr. Pregoeiro, paralisar a execução do andamento do contrato e levantar falsas suspeitas sobre a documentação irretocável da empresa Kasahara".

2.1.9 Aduz que a Representante teria alegado ter feito várias tentativas de obter vistas ao processo, o que teria se consumado apenas no dia 6/12. Ressalta, contudo, que a solicitação de vistas teria sido realizada no dia 2/12, e a autorização obtida no dia seguinte. Considerando que 3/12 foi uma sexta feira e que o primeiro dia útil subsequente à autorização "foi exatamente o dia 06/12, data em que procedeu às vistas e requereu a extração de cópias, não houve nenhum impedimento protelatório às vistas".

2.1.10 ***Análise 1ª Secex:*** *conforme Ata do pregão, p. 161-168, Peça 4, três empresas manifestaram interesse de recorrer, dentre elas a representante, empresa TCI BPO, que registrou seu interesse às 15h36min do dia 3/12/2010. Em sua manifestação, consignou a referida empresa "que a licitante declarada vencedora* ***possivelmente*** *não cumpriu com as exigências do edital" (grifo nosso). Acrescentou que não havia obtido vistas do processo até aquele momento, razão pela qual solicitou, paralelamente, o acesso aos autos, a fim de fundamentar seu recurso.*

2.1.11 O item 10 do edital (p. 62, Peça 3), que tratou "Dos Recursos", indicou que a manifestação da intenção de recorrer deveria ser imediata e motivada.

2.1.12 O pregoeiro, considerando que a manifestante TCI BPO não trazia "indicação de equívoco, vício, ou divergência de entendimento da documentação apresentada pela empresa proponente vencedora", negou provimento ao pleito da interessada.

2.1.13 Na sua resposta à presente oitiva, alegou o Sr. José Luiz Martins Durço que o juízo de admissibilidade da manifestação da intenção de recorrer da TCI BPO obedeceu orientação contida no Manual de Treinamento do Pregão Eletrônico – Comprasnet.

2.1.14 De fato, o referido manual dispõe acerca dos procedimentos a serem adotados pelo pregoeiro na análise da admissibilidade das intenções de recurso, devendo ser informado o motivo da rejeição no campo "Observações". Como visto, de acordo com a Ata do pregão, p. 161-168, Peça 4, a rejeição da manifestação do interesse de recorrer da TCI BPO se deveu à falta de indicação de motivo idôneo para o recurso. Com efeito, a mera alegação de que a empresa vencedora "possivelmente não cumpriu as exigências do edital", desacompanhada de quaisquer indícios minimamente objetivos que a amparem, configura mera especulação, não se prestando ao propósito de interromper o andamento de um procedimento licitatório que – conceitualmente – se pretende célere. Desse modo, a rejeição obedeceu ao disposto na referida disposição editalícia e no Manual do Comprasnet, ambos perfeitamente alinhados, vale dizer, com o art. 4º, inciso XVIII, da Lei 10.520/2002.

2.1.15 Depreende-se que a TCI BPO não motivou sua manifestação de intenção de recorrer devido ao fato de não ter requerido, até aquele momento, acesso aos autos do processo licitatório. Com efeito, a não ser que o questionamento fosse relativo, por exemplo, à exequibilidade do preço proposto pela vencedora, seria fundamental a obtenção de vistas do processo. Isso porque a menor cotação proposta é visível, no sistema, a todos os participantes da licitação. Assim, como a TCI BPO pediu vistas somente no momento da manifestação da intenção de recorrer, não tinha elementos bastantes para fundamentar seu pleito, condição exigida pela legislação.

2.1.16 Nesse ponto, cabe comentar com mais detalhe quanto à solicitação de vistas da empresa TCI BPO.

2.1.17 Conforme troca de mensagens entre o pregoeiro e as licitantes no âmbito do Pregão Eletrônico 34/2010, constante da Ata do pregão (p. 161-168, Peça 4), às 15h45min do dia 26/11/2010 (sexta-feira) foi comunicado pelo pregoeiro o encerramento da disputa pelo item licitado, tendo sido

informado que a Kasahara apresentara o menor lance, no valor de R$ 549,99. Solicitou-se, então, à referida licitante o encaminhamento da proposta de preços e da documentação de habilitação, para análise.

2.1.18 Embora apenas em 2/12/2010 (quinta-feira seguinte), às 15h20min, tivesse sido comunicada a aceitação da proposta da Kasahara, observamos que a TCI BPO teve prazo desde o dia 26/11/2010, data do encerramento da disputa, para solicitar vistas ao processo, a fim de fundamentar eventual interposição de recurso. Contudo, como já informado, somente solicitou vistas no dia 3/12/2010, juntamente com o registro de sua intenção de recorrer. Aliás, nesse ponto, é pertinente registrar que, a rigor, de acordo com a letra da Lei 10.520/2002 (art. 4º, inciso XVIII), o pregoeiro poderia ter limitado as manifestações de intenção de recorrer ao dia 2, considerando mesmo precluso o exercício de tal faculdade no dia seguinte.

2.1.19 O pedido de vistas da TCI BPO foi deferido pelo pregoeiro às 17h42min do dia 3/12/2010, tendo-lhe sido franqueado acesso ao processo no dia 6/12/2010, às 14h (segunda-feira), o que efetivamente ocorreu.

2.1.20 Em face do exposto, dado que, contrariando as normas de regência, a manifestação da intenção de recorrer da empresa TCI BPO efetivamente não trouxe motivação idônea para tanto, fato associado à solicitação tardia de vista do processo licitatório, o que configurou falta de diligência da própria representante na defesa de seus interesses, entendemos solucionado o presente ponto.

2.2 Não atendimento, pela licitante vencedora, da disposição contida no inciso I, § 1º, art. 30 da Lei de Licitações, visto que, quanto à Sra. Izabella Rezende Vieira, apresentada como Gerente de Projeto, não restou demonstrada sua experiência anterior, tal como exigido no Anexo 1 do edital, nem sua condição de integrante do quadro de pessoal da Kasahara. Ademais, a Sra. Izabella foi a responsável pela vistoria em nome da Kasahara, embora não tenha sido apresentada qualquer procuração ou qualquer demonstração de vínculo funcional entre a Sra. Izabella e a empresa, de sorte a demonstrar que ela seria a "Responsável Técnico – Arquivista da empresa interessada".

2.2.1 Sr. José Luiz Martins Durço (Peça 17, p. 5): *argumenta que a Sra. Izabella Rezende Vieira, conforme documentação processual (vistoria e qualificação técnica), teria formação acadêmica como bacharel em Arquivologia, não se tratando de Gerente de Projeto, como alegado pela representante, tendo sido, inclusive, designada como responsável técnica e autorizada a realizar a vistoria do mencionado pregão, consoante p. 11-13, Peça 17.*

2.2.2 Acrescenta que, conforme subitens 8.9, 8.9.1, 8.9.2, 8.9.3, 8.9.4 e 8.9.5, e também os itens 12 e 15 do Anexo 1 do edital, não haveria exigência de demonstração do vínculo funcional.

2.2.3 Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritórios Ltda. (p. 4-8, peça 18): *inicia discorrendo acerca do questionamento da representante referente à capacidade técnica da Kasahara. Deixaremos de reproduzir tais argumentos tendo em vista que, conforme instrução anterior (Peça 6), teria restado comprovada a capacidade técnica-operacional da empresa, bem como teria havido a devida indicação das instalações, aparelhamento e pessoal técnico para a realização do objeto da licitação.*

2.2.4 No que se refere ao questionamento relativo à capacidade técnico-profissional, aduziu o que se segue.

2.2.5 Transcreve os itens 8.9, 8.9.1 a 8.9.3 do Instrumento Convocatório e os itens 12.1 a 12.4 do seu Anexo 1.

2.2.6 Ressalta que a vistoria foi realizada por profissional arquivista, indicado pela Kasahara mediante carta de credenciamento, conforme fizeram as demais licitantes, "em completa consonância com o exigido pelo Termo Convocatório".

2.2.7 Defende que o edital pediu responsável técnico, porém, em nenhum momento teria exigido a obrigatoriedade de vínculo empregatício, e nem deveria fazê-lo, "pois é atribuir custo elevado a um licitante sem a certeza da contratação desejada".

2.2.8 Para fundamentar tal afirmação, transcreve trecho da obra do autor Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição, Dialética, SP, 2005, p. 332/333).

2.2.9 Além disso, destaca o questionamento apresentado pela empresa Recall do Brasil acerca da correta interpretação do disposto no item 12.1 do Anexo I (apresentação da equipe de trabalho em até 15 dias a contar da assinatura do contrato) com o Anexo XIII (apresentação de declaração contendo o nome dos profissionais), devidamente respondido pelo Sr. Pregoeiro nos seguintes termos:

1-A licitante deverá apresentar na fase de habilitação a relação atual de sua equipe de trabalho, incluindo-se o Arquivista (RT) e o Mestre ou Especialista em Gestão de Informação, ficando a complementação de sua equipe de trabalho necessária a prestação desses serviços para em até 15 dias a contar da data da assinatura do contrato conforme subitem 12.1 do anexo 1.

2.2.10 Aduz que, em sua resposta, o MC não menciona a exigência de vínculo empregatício prévio, corroborando o que havia sido estabelecido no edital, determinando, apenas, que fossem apresentados pela empresa, "como regra de participação, os nomes e a qualificação e respectivas comprovações técnicas dos principais profissionais os quais disponibilizaria para a execução do serviço contratado".

2.2.11 Defende que não houve exigência de que a pessoa responsável pela vistoria fosse funcionário contratado pela empresa, mas, sim, que esta fosse indicada e devidamente credenciada pela licitante para, em seu nome, "realizar a vistoria, esclarecer dúvidas, e possuir conhecimento técnico necessário, no caso, arquivista, conforme determinado no item 8.9.3 do edital", o que teria sido plenamente atendido pela Kasahara.

2.2.12 Quanto à demonstração de experiência anterior, assevera que tal comprovação somente deveria se dar em até 15 dias após a assinatura do contrato.

2.2.13 Ademais, destaca que o edital apenas recomenda experiência mínima de dois anos, não impondo como condição de habilitação a experiência do profissional.

2.2.14 Já a exigência constante do item 12 do Termo de Referência teria sido atendida com a apresentação, como membros da Equipe Técnica, da Professora Andresa de Moraes e Castro, "Arquivista de projeção nacional e uma das responsáveis pela elaboração das ferramentas arquivísticas (PCD e TTD) do Conarq", e do Mestre em Gestão do Conhecimento e da Informação Sr. Gustavo Henrique de Souto Silva.

2.2.15 ***Análise 1ª Secex:*** *o item 12.1 do Anexo 1 do edital (p. 83, Peça 3) diz que, em até 15 dias da assinatura do contrato, a contratada deveria apresentar sua equipe de trabalho, composta, no mínimo, por um arquivista, com formação de nível superior completo em Arquivologia e que já tivesse elaborado um Plano de Classificação Documental aprovado pelo Conarq, e um mestre ou especialista em Gestão da Informação, com "formação de especialização ou título superior na área de Gestão da Informação".*

2.2.16 No Anexo XIII do edital consta modelo da "Declaração do licitante de possuir em seus quadros técnicos profissionais qualificados", que deveria ser apresentada para habilitação.

2.2.17 Em princípio, é de se observar que, à vista das duas disposições, não ficou claro se a apresentação da equipe de trabalho se daria 15 dias após a assinatura do contrato ou já na ocasião da licitação.

2.2.18 Menciona a Kasahara, na resposta à presente oitiva, que foi efetuado questionamento quanto a tal divergência por parte da empresa Recall do Brasil. Respondeu o Sr. Pregoeiro que, na fase de habilitação, seria apresentada "a relação atual de sua equipe de trabalho, incluindo-se o Arquivista (RT) e o Mestre ou Especialista em Gestão de Informação", sendo que até 15 dias a contar da data da assinatura do contrato, conforme subitem 12.1 do anexo 1, deveria haver a complementação da equipe de trabalho necessária para a prestação dos serviços.

2.2.19 O item 12.4 do Anexo 1 do edital (p. 84, Peça 3) previa a figura do Gerente de Projeto, responsável técnico pelo projeto, que deveria ser um profissional de nível superior completo, tendo havido recomendação de que tivesse experiência mínima de 2 anos. Deveria, ainda, fazer parte do quadro de pessoal da contratada (item 12.6, p. 84, Peça 3).

2.2.20 Conforme visto, como Gerente do Projeto, foi apresentada a Sra. Izabella Rezende Vieira, a qual foi a responsável pela vistoria em nome da Kasahara, em cumprimento ao item 8.9.3 do edital (p. 151-153, Peça 3). À p. 11, Peça 17, consta documento em que a Kasahara autorizou a Sra. Izabella a executar a vistoria na qualidade de responsável técnica, de modo que resta solucionada a segunda parte da presente oitiva.

2.2.21 Nesse ponto, cabe comentar que, ao contrário do que foi dito pelo Sr. José Luiz Durço, a Sra. Izabella foi efetivamente indicada pela licitante como Gerente do Projeto, conforme "Declaração do licitante de possuir em seus quadros técnicos profissionais qualificados" (p. 22-23, Peça 17). Além disso, argumentou o referido responsável que a Sra. Izabella seria somente a responsável técnica. Contudo, o próprio edital define que o responsável técnico é o Gerente do Projeto (item 12.4 do Anexo 1 do edital, p. 84, Peça 3).

2.2.22 No que se refere à primeira parte da oitiva, embora a indicada tivesse formação superior em Arquivologia (p. 13, peça 17), concluída em dezembro/2003, restou pendente a comprovação da sua experiência anterior e do vínculo formal com o quadro de pessoal da Kasahara na ocasião da licitação.

2.2.23 À vista da resposta do pregoeiro quanto ao questionamento efetuado pela Recall (item 2.2.9, acima), o edital exigia, na ocasião da licitação, apenas a apresentação da relação atual da equipe de trabalho. Com relação ao Gerente do Projeto, no que tange à experiência mínima de 2 anos exercendo atividades de gerência e liderança de equipe, tal exigência consta apenas como recomendação. Não foi fixada no item 12 do Anexo 1 (p. 83, Peça 3) a ocasião da apresentação dos requisitos obrigatórios de cada profissional da equipe (que seriam, conforme item 12.2, diplomas, certificados, currículos e outros documentos comprobatórios).

2.2.24 Ainda no que concerne ao Gerente do Projeto, também não foi informado em que ocasião deveria haver comprovação de que fazia parte do quadro de pessoal da contratada, ou seja, se no momento da licitação ou 15 dias após a assinatura do contrato.

2.2.25 Diante da resposta do pregoeiro, é de se concluir que a referida comprovação se daria em até 15 após a assinatura do contrato, visto que, no momento da licitação, somente foi exigida mera apresentação da relação da equipe de trabalho.

2.2.26 O entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que a apresentação de relação explícita e da declaração formal de disponibilidade do pessoal técnico especializado (§ 6º do art. 30 da LLC) abrange apenas a equipe de trabalho necessária ao cumprimento do objeto da licitação, a que se refere o inciso II do art. 30 da referida lei. Já quanto ao responsável técnico, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, a que se refere o § 1º, inciso I, art. 30, da LLC, incide a exigência de demonstração de vínculo formal com o licitante. Por essa razão, entendeu a instrução anterior (Peça 6) ter restado pendente a comprovação de atendimento à referida exigência, considerando que não ficou demonstrado que a Sra. Izabella integrava o quadro de pessoal da Kasahara no momento da licitação, nem que possuía a experiência exigida na referida disposição legal.

2.2.27 Conforme Voto do Relator do Acórdão 103/2009-Plenário, o Tribunal ampliou a interpretação do referido dispositivo da LLC (§ 1º, inciso I, art. 30), não chegando, contudo, a aceitar mera relação de equipe de trabalho e declaração de disponibilidade, para fins de comprovação de qualificação técnico-profissional. Ressaltando tratar-se de matéria pacificada no âmbito do Tribunal (conforme Acórdãos 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007 e 1.097/2007, todos do Plenário), consignou-se no aludido voto que o vínculo entre o profissional e o licitante poderia ser atestado pela apresentação de contrato de prestação de serviços, e não apenas por relação trabalhista direta - via Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS -, ou mesmo societária.

2.2.28 Trata-se, portanto, de possível falha na elaboração do edital da licitação do pregão em análise, deficiente no sentido de proporcionar ao Ministério a segurança de que os serviços prestados estarão sob os cuidados de profissional qualificado.

2.2.29 Observa-se, contudo, que não houve descumprimento, por parte dos responsáveis ouvidos na presente oitiva, das disposições do edital, e, sim, desatendimento, pelo edital, da legislação de licitações.

2.2.30 É de se defender que, se tivesse havido estabelecimento no edital de exigência de comprovação de vínculo entre o profissional técnico representante e a licitante, bem como experiência prévia, teria sido disponibilizada às licitantes, incluída a Kasahara, a oportunidade de indicar alguém do próprio quadro ou estabelecer o devido vínculo com a responsável técnica, bem como anexar documentação comprobatória da experiência profissional.

2.2.31 Entendemos, porém, não se tratar de falha suficiente para macular a contratação, pelo fato de que a profissional indicada pela Kasahara agiu, devidamente, como responsável técnica durante toda a fase de licitação, tendo, inclusive, participado da vistoria realizada, demonstrando que seria a responsável técnica quanto aos serviços a serem futuramente prestados. Mesmo porque a Lei de Licitações (art. 30, § 10) impõe que o profissional indicado para fins de capacitação técnico-profissional participe da execução do contrato, admitindo-se sua substituição desde que aprovada pela administração.

2.2.32 Cabe acrescentar, ainda, que se trata da terceira edição de licitação para contratação do objeto em tela (antes havia sido licitado mediante os Pregões Eletrônicos 26/2010 e 29/2010, ambos revogados), e a determinação da repetição da licitação ocasionará, certamente, prejuízos inevitáveis ao órgão, tanto financeiros quanto na prestação do serviço.

2.2.33 Inclusive, impende ressaltar que o primeiro dos pregões realizados (Pregão Eletrônico 26/2010) foi revogado devido à tempestiva atuação desta Corte, em virtude da ocorrência de inabilitações de licitantes em função de descumprimento de diversas exigências que obrigavam as licitantes a incidir em custos desnecessários e anteriores à própria celebração do contrato, inibindo a participação de possíveis interessados. Como se observa, tratava-se de impropriedade inteiramente oposta à que ora se analisa.

2.2.34 Assim, entendemos suficiente efetuar alerta ao MC com relação à presente ocorrência, relativa à não exigência, no edital de licitação, da comprovação, no momento da licitação, da existência de vínculo entre o responsável técnico e a licitante, bem como da experiência anterior do referido profissional, desatendendo disposição contida no inciso I, § 1º, art. 30 da Lei de Licitações, consoante Jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007 e 1.097/2007 e 103/2009, todos Plenário).

2.3 Indícios de que as pastas e etiquetas apresentadas pela Kasahara não atendem às especificações contidas no item 8.8 do edital, c/c o item 8.7 do seu Anexo 1.

***2.3.1 Sr. José Luiz Martins Durço (Peça 17, p. 5):** assevera serem improcedentes tais indícios, aduzindo que:*

(...) a empresa apresentou três amostras, confeccionadas em papel Kraft puro com gramatura superior à solicitada, com larguras exatas de 10, 20 e 30 mm, montadas sem qualquer vestígio de cola ou fixador metálico, com uma aba frontal para fixação das etiquetas, os modelos apresentados atendem plenamente às exigências editalícias como resta demonstrado e constantes às folhas 2204 a 2206.

2.3.2 Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritórios Ltda. (p. 9-10, peça 18)

2.3.3 Argumenta que a empresa FCAS era detentora de patente de um produto que nada teria a ver com as pastas ou com as etiquetas solicitadas no edital, conforme documento elaborado pelos Arquivistas Leonardo de Assis Valente Rodrigues e Fernando Franca do MC. Além disso, tal patente teria sido suspensa pelo Exmo. Juiz da 38ª Vara Federal do Rio de Janeiro, Processo 2008.51.01.813482-5.

2.3.4 Em atendimento à exigência constante do item 8.8 do edital, a empresa Kasahara teria apresentado três pastas nas três larguras solicitadas, juntamente com as etiquetas solicitadas e, como informação adicional, teria apresentado atestado de capacidade técnica comprovando a aptidão para a execução do item.

2.3.5 Considera grave a afirmação, "sem qualquer comprovação ou sem uma simples leitura de todo o acervo documental que cuidadosamente foi produzido pela Administração Pública, através de seus agentes", de que a Kasahara poderia estar cometendo violação de patente da empresa FCAS, por ter apresentado, como amostra, pasta e etiqueta similar à daquela empresa, sem a devida autorização.

2.3.6 Quanto a isso, destaca que a Administração teria demonstrado zelo ao elucidar qualquer possível falha no procedimento, produzindo provas irrefutáveis de que todo documento ou objeto juntado aos autos pela empresa Kasahara "foi profundamente investigado, concluindo pela sua habilitação, por atender plenamente os ditames editalícios".

2.3.7 Adiciona que, após a análise da amostra, manifestaram-se o Chefe do Serviço de Arquivo Geral e Biblioteca e o Arquivista do Ministério das Comunicações, afirmando não ter sido ferida a patente, por existir diferença entre o produto registrado e o produto descrito no edital, e informando que todos os requisitos do edital inerentes à amostra haviam sido atendidos.

2.3.8 ***Análise 1ª Secex****: conforme a instrução anterior, a fabricante FCAS comunicou que deteria patente da pasta descrita no edital, e que a Kasahara não teria solicitado nenhum modelo relativo a tal material (p. 18-19, Peça 5). Foi assinalado na instrução que isso não configuraria a intenção da vencedora de "fazer uma pasta similar", ou cometer "infração de propriedade intelectual". Antes, seria de se supor que a empresa licitante só viesse a demandar pastas de sua fabricante em caso de ser efetivamente contratada para o feito.*

2.3.9 Durante a fase de licitação já havia sido feito tal questionamento por parte da FCAS, devidamente respondido pelo MC. Conforme Nota Técnica p. 80, Peça 5, encaminhada mediante mensagem eletrônica em 2/12/2010 pelo Sr. Leonardo de Assis Valente Rodrigues, Chefe do Serviço de Arquivo Geral e Biblioteca, ao Sr. Orlando Flores, pregoeiro, a descrição constante do edital diferiria do texto do registro de patente. Desse modo, por não haver desatendimento à patente, o pedido da empresa FCAS, naquela ocasião, no sentido de que houvesse a desclassificação de licitantes que estivessem eventualmente infringindo direitos de propriedade intelectual, foi indeferido.

2.3.10 Desse modo, esclareceu o MC que o material apresentado pela Kasahara diferiria do descrito no registro, o que, em nossa opinião, não poderia ser diferente, pois o material descrito no edital também não coincidia como o objeto da patente em questão, conforme análise do setor competente do MC. Vale notar, ainda, que o Chefe do Serviço de Arquivo Geral e Biblioteca e o Arquivista do Ministério das Comunicações informaram o atendimento de todos os requisitos do edital por parte das amostras fornecidas pela Kasahara.

2.3.11 Antes de concluir a análise do presente ponto, cabe mencionar que, em consulta ao site da Seção Judiciária da Justiça Federal no Rio de Janeiro, verificamos que, de fato, houve deferimento da antecipação dos efeitos da tutela requerida no Processo 2008.51.01.813482-5 pela Femag Indústria Comércio de Pastas para Arquivamento Ltda. EPP, na qual pleiteava a nulidade da patente 7901609-0, de propriedade da FCAS.

2.3.12 Assim, entendemos não caber comentários adicionais quanto a esse ponto.

2.4 Divergências nas informações constantes dos demonstrativos financeiros apresentados pela Kasahara.

2.4.1 Sr. José Luiz Martins Durço (Peça 17, p. 5-6): *aduz que não teriam sido verificadas, pela equipe técnica do pregão 34/2010, divergências nos demonstrativos financeiros apresentados pela empresa Kasahara.*

2.4.2 Acrescenta que, após diversas tratativas, conseguiu-se inserir, na proposta orçamentária de 2010, a ação para recuperação e modernização do acervo documental do MC, no valor de R$ 9 milhões, sendo que foi obtido, na licitação, o menor preço no valor de R$ 3,8 milhões, "representando uma economia aos cofres públicos de R$ 5,2 milhões".

2.4.3 Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritórios Ltda. (p. 10-11, peça 18): *defende que houve a devida comprovação da capacidade econômico-financeira da Kasahara.*

2.4.4 Não teria havido divergência nos valores apontados, mas de elaboração de balanço patrimonial, que, "sem maiores pretensões, são de simples identificação, porquanto o que é válido e deve ser considerado para fins de cumprimento da exigência editalícia são os números dispostos às fls. 63 e 64, no final do livro [p. 22-23, Peça 18], indicando o fim do exercício social exigível". O balanço que encerra o exercício social de 2009 não se iniciaria nas primeiras páginas do livro, mas à fl. 58 do livro (p. 17, peça 18).

2.4.5 Aduz que a empresa logrou êxito em demonstrar saúde financeira suficiente a garantir a segurança da contratação, pois seus índices atenderam ao requisito estabelecido no item 8.16 do edital.

2.4.6 Assinala, ainda, divergência no valor de patrimônio líquido mínimo apontado pela representante para habilitação, no valor de R$ 384.000,00, conforme p. 15-16, Peça 1, sendo que o correto seria R$ 456.333,33. Ressalta, ainda, que somente deveria ser exigido tal valor da empresa vencedora caso os resultados dos índices de LG, SG e LC fossem menores que 1, o que não teria sido o caso da empresa Kasahara.

2.4.7 ***Análise 1ª Secex:*** *conforme instrução anterior (Peça 6), observou-se que as informações contábeis constantes das p. 103-104, Peça 4, divergiam daquelas contidas nas p. 112-113, Peça 4, fato que motivou a oitiva realizada quanto ao presente ponto.*

2.4.8 A título de exemplo, mencionou-se o patrimônio líquido, cujo valor se ampliava de R$ 315.214,67 para R$ 633.314,07, embora ambos os valores dissessem respeito a 31/12/2009. Diferença apenas para a data de emissão do relatório: 31/12/2009, para o primeiro caso, e 2/1/2010, para o segundo.

2.4.9 Como visto, alegou a Kasahara que o balanço que encerrou o exercício social de 2009 não se iniciava nas primeiras páginas do livro contábil, mas à fl. 58 (p. 17, peça 18), devendo ser considerados, para fins de cumprimento da exigência editalícia, portanto, os valores dispostos às fls. 63 e 64, no final do livro contábil (p. 22-23, Peça 18), que, cabe ressaltar, quanto ao patrimônio líquido, apontavam, inclusive, o menor montante, de R$ 315.214,67.

2.4.10 O item 8.16.1 do edital exigiu patrimônio líquido mínimo de 5% do valor estimado para a contratação (R$ 9.126.666,66, conforme p. 96, Peça 3), ou seja, R$ 456.333,33. No entanto, tal demonstração apenas seria requerida caso a licitante apresentasse resultado igual ou menor que 1 em qualquer dos índices dispostos no item 8.16.

2.4.11 Verificou-se, na instrução anterior, que a licitante atendia os índices previstos no edital, não havendo necessidade de cumprimento da exigência de patrimônio líquido mínimo. Desse modo, entendemos superado o presente ponto.

Proposta de encaminhamento

3.1 Diante do exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

3.1.1 considerar a presente representação, no mérito, parcialmente procedente;

3.1.2 revogar os efeitos da medida cautelar concedida em 28/12/2010, que suspendeu a execução do Contrato 35/2010-MC, firmado com a empresa Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritório Ltda., resultante do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 34/2010, promovido pelo Ministério das Comunicações – MC;

3.1.3 alertar o MC acerca da não exigência, no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 34/2010, da comprovação, no momento da licitação, da existência de vínculo formal entre o responsável técnico e a licitante, bem como da experiência anterior do referido profissional, desatendendo disposição contida no inciso I, § 1º, art. 30 da Lei de Licitações, consoante Jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007 e 1.097/2007 e 103/2009, todos Plenário);

3.1.4 enviar aos interessados cópia da Decisão a ser proferida pelo Tribunal, bem como cópia do Voto e Relatório que a fundamentarem;

3.1.5 arquivar os presentes autos."

2. O Secretário da unidade técnica manifestou-se de acordo com a instrução.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Representação formulada pela TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, em virtude de indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n.º 34/2010, no âmbito do Ministério das Comunicações, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de *"serviços de tratamento técnico arquivístico do acervo documental"* daquele órgão.

2. Por determinação desta Corte, a execução do Contrato n.º 35/2010-MC, celebrado entre o Ministério das Comunicações e a empresa Kasahara, foi cautelarmente suspensa em razão dos fatos a seguir listados, atinentes ao processo licitatório:

"a) indevido indeferimento da intenção de recorrer da representante, o que, além de não encontrar amparo no edital (item 10 – fl. 1908 do processo original), não encontra guarida na Lei 10.520/2002 (art. 4º, inciso XVIII) ou no art. 26 do Decreto 5.450/2005;

b) não atendimento, pela licitante vencedora do certame, da disposição contida no inciso I, § 1º, art. 30 da Lei de Licitações, visto que, quanto à Sra. Izabella Rezende Vieira, apresentada como Gerente de Projeto, não restou demonstrada sua experiência anterior, tal como exigido no Anexo 1 do edital, nem sua condição de integrante do quadro de pessoal da Kasahara. Ademais, a Sra. Izabella foi a responsável pela vistoria em nome da Kasahara, embora não tenha sido apresentada qualquer procuração ou qualquer demonstração de vínculo funcional entre a referida arquivista e a empresa, de sorte a demonstrar que ela seria a 'Responsável Técnico – Arquivista da empresa interessada';

c) indícios de que as pastas e etiquetas apresentadas pela Kasahara não atendem às especificações contidas no item 8.8 do edital, c/c o item 8.7 do seu Anexo 1;

d) divergências nas informações constantes dos demonstrativos financeiros apresentados pela Kasahara."

3. Promovida a oitiva do Ministério das Comunicações e da empresa Kasahara, os esclarecimentos prestados foram apreciados pela 1ª Secex, que os considerou suficientes para elidir as possíveis irregularidades que envolviam o certame, e que haviam justificado o provimento acautelatório.

4. Manifesto-me, no essencial, de acordo com os fundamentos expendidos pela unidade técnica para a revogação da cautelar, adotando-os, desde já, como minhas razões de decidir, sem prejuízo de aduzir as considerações que se seguem.

5. Em complemento à instrução transcrita no Relatório que precede este Voto, cumpre frisar, no que concerne ao *"indeferimento da intenção de recorrer da representante"*, que o inc. XVIII do art. 4º da Lei n.º 10.520/2002 dispõe expressamente que *"qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer"*, devendo, no prazo de três dias, apresentar as razões recursais. No entanto, referida norma não define a quem caberia fazer o juízo de admissibilidade do recurso, nem a quem o mesmo seria endereçado.

6. Por sua vez, o Decreto n.º 5.450/2005, ao regulamentar o pregão eletrônico na esfera federal, consignou expressamente, em seu art. 11, VII, que caberá ao pregoeiro, dentre outras atribuições, *"receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão"*. Verifica-se, desse modo, que o exame da admissibilidade do recurso foi atribuído ao pregoeiro, ao passo que o exame de mérito – no caso de não haver o juízo de retratação por parte do pregoeiro – constitui atribuição da autoridade superior, consoante previsto, inclusive, no inc. IV do art. 8º do aludido decreto.

7. Entendo que a finalidade da norma, ao autorizar o pregoeiro a examinar previamente a admissibilidade do recurso, é afastar do certame aquelas manifestações de licitantes de caráter meramente protelatório, seja por ausência do interesse de agir, demonstrada pela falta da necessidade e da utilidade da via recursal, seja por não atender aos requisitos extrínsecos, como o da tempestividade.

8. Não se trata de examinar o mérito recursal, o qual, como já frisado, compete à autoridade superior, mas de verificar se os motivos consignados na intenção de recorrer possuem, em tese, um mínimo de plausibilidade para seu seguimento. Esta é, a meu ver, a melhor exegese do advérbio 'motivadamente', contido no art. 4º, XVIII, da Lei n.º 10.520/2002, porquanto são inúmeros os casos em

que o próprio pregoeiro tem plenas condições de negar seguimento ao recurso mediante simples exame dos fundamentos apresentados.

9. Por seu turno, cabe ao interessado não esgotar os seus fundamentos, mesmo porque os prazos concedidos não podem ser excessivamente dilatados para esse fim, mas deve ele, dentro do possível, apresentar motivação que demonstre o mínimo da plausibilidade de seus argumentos, de sorte a justificar o seguimento do recurso.

10. Portanto, no caso concreto, tendo em vista que a mera afirmação de que *"a licitante declarada vencedora possivelmente não cumpriu com as exigências do edital"* não evidenciara intenção motivada de recorrer da empresa TCI BPO, considero acertada a decisão do pregoeiro.

11. Quanto à ocorrência relacionada ao *"não atendimento, pela licitante vencedora, da disposição contida no inciso I, § 1º, art. 30 da Lei de Licitações"*, concordo com a unidade técnica ao afirmar que não houve, por parte do pregoeiro, descumprimento das disposições editalícias, mas sim falha no edital, por não haver deixado claro em que momento deveria haver a comprovação de que o responsável técnico ('Gerente de Projeto') fazia parte do quadro de pessoal da contratada, isto é, se no momento da licitação ou 15 (quinze) dias após a assinatura do contrato.

12. Como bem assinala a unidade instrutiva, diante da resposta do pregoeiro ao pedido de esclarecimento formulado pela empresa Recall do Brasil, *"é de se concluir que a referida comprovação se daria em até 15 dias após a assinatura do contrato, visto que, no momento da licitação, somente foi exigida mera apresentação da relação da equipe de trabalho"*.

13. A propósito, no âmbito do Tribunal, é pacífico o entendimento de que, para fim de qualificação técnico-profissional, o vínculo entre o responsável técnico e a empresa licitante poderá ser atestado mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação comum, e não apenas por meio de relação empregatícia, via Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Nesse sentido, merecem destaque os Acórdãos n.os 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1.097/2007 e 103/2009, todos do Plenário.

14. Na esteira do que pondera a unidade técnica, se o edital tivesse formulado exigência – para fim de habilitação – da comprovação de vínculo entre o responsável técnico e a empresa licitante, ficaria a critério das licitantes, incluída por óbvio a Kasahara, a decisão de indicar alguém do próprio quadro (relação trabalhista) ou então de constituir o devido vínculo com o responsável técnico (relação de natureza civil). Acolho, portanto, com relação a esse ponto específico, a proposta de expedição de alerta ao Ministério das Comunicações, com os ajustes de redação que julgo pertinentes.

15. Discordo, no entanto, da proposta de se expedir também alerta ao Ministério das Comunicações quanto à não exigência, no edital, para fim de qualificação técnico-profissional, da comprovação da *"experiência anterior do referido profissional"*. A unidade técnica referia-se à experiência mínima de 2 anos – do responsável técnico – exercendo atividades de gerência e liderança de equipe, prevista no item 12.4 do Anexo 1 do edital (p. 84, peça 3), a qual, a seu ver, deveria ser exigida ainda no curso da licitação, e não somente para fim de execução contratual.

16. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o edital apenas recomendava experiência mínima de 2 anos, não a impondo, pois, como condição de habilitação. E o fez, a meu ver, acertadamente, já que tal exigência, caso tivesse sido formulada, atentaria contra a Lei n.º 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal, senão vejamos.

17. Não se pode perder de perspectiva que o objetivo almejado no certame é a definição adequada dos perfis profissionais a serem contratados pela empresa vencedora, com base na efetiva capacidade de prestação de determinado serviço e não em seu tempo de experiência. Dessa forma, penso que não se mostra razoável a exigência desse requisito, salvo quando aludida característica revelar-se imprescindível à execução do objeto, situação em que, por configurar medida de caráter restritivo à participação no certame, os respectivos motivos devem ser justificados tecnicamente, de forma expressa.

18. Além disso, a exigência de comprovação – para fim de qualificação técnica – de tempo de experiência dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante afronta o disposto no art. 30, § 5º, da Lei n.º 8.666/93, segundo o qual *"É* ***vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com***

limitações de tempo *ou de época ou ainda em locais específicos,* ***ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação****"* (grifei). A propósito, só pode ser exigido que as licitantes apresentem profissionais com atestados os quais comprovem que prestaram serviços similares aos do objeto da licitação, conforme previsto no art. 30, § 3º, da Lei de Licitações e Contratos.

19. A sobredita exigência também não se harmoniza com a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão n.º 1529/2006-Plenário, por meio do qual foi formulada determinação ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) no sentido de que se abstivesse *"de exigir dos licitantes que comprovem tempo de experiência em seus atestados de capacidade técnico-profissional, como colocado nos subitens que compõem o item 14.4 'c.1' da qualificação técnica - mais de 5 anos de experiência para o Coordenador do Contrato, mais de 5 anos de experiência para o Coordenador Assistente, mais de 3 anos de experiência para o Supervisor de Campo I, mais de 3 anos de experiência para o Supervisor de Campo II, mais de 3 anos de experiência para o Administrador -, pois isto é vedado pelo art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 e pela jurisprudência do TCU, em especial o Acórdão nº 473/2004-Plenário, Ata 13/2004, e Decisão nº 134/2001-Plenário, Ata 9/2001;"*.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 600/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.647/2010-0.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A (03.311.116/0001-30).
3.2. Responsáveis: José Luiz Martins Durço (220.702.061-49) e Orlando Flores de Miranda (114.162.541-53).
4. Órgão: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, do Ministério das Comunicações – Spoa/MC.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1).
8. Advogado constituído nos autos: Leonardo Estevam Maciel Campos Marinho (OAB/DF nº 23.119).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela TCI BPO – Tecnologia, Conhecimento e Informação S/A, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em virtude de indícios de irregularidades na condução do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 34/2010, no âmbito do Ministério das Comunicações, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de *"serviços de tratamento técnico arquivístico do acervo documental"* daquele órgão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da representação, porquanto presentes os requisitos previstos no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 revogar a cautelar concedida em 28/12/2010, que suspendeu a execução do Contrato nº 35/2010-MC, firmado entre o Ministério das Comunicações e a empresa Kasahara Indústria e Comércio de Mobiliários para Escritório Ltda., resultante do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 34/2010;

9.3 alertar o Ministério das Comunicações acerca da não exigência, no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 34/2010, da comprovação, para fim de qualificação técnico profissional, da existência de vínculo formal entre o responsável técnico e a empresa licitante, o qual poderá ser atestado não apenas por meio de relação empregatícia, via Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), mas também mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços, consoante jurisprudência desta Corte (Acórdãos nºs 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1.097/2007 e 103/2009, todos do Plenário);

9.4 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, à representante e ao Ministério das Comunicações;

9.5 arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0600-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 033.958/2010-6
Natureza: Representação
Entidade: Companhia Docas do Pará (CDP)
Interessada: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE)
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. MODALIDADE LICITATÓRIA INADEQUADA. PROVIMENTO CAUTELAR. OITIVA DA REPRESENTADA.

JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES PARA ELIDIR A IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. ANULAÇÃO DO CERTAME. ARQUIVAMENTO.

1. O pregão não deverá ser utilizado para a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, assim considerados aqueles que podem apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, sendo necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução.

2. Se o projeto ou estudo a ser elaborado por um profissional ou empresa for similar ao que vier a ser desenvolvido por outro(a), o serviço pode ser caracterizado como comum. Caso contrário, se a similaridade dos produtos a serem entregues não puder ser assegurada, o objeto licitado não se enquadra na categoria de comum.

3. É possível a existência de soluções distintas para o objeto licitado, mas a consequência advinda da diferença entre elas não deverá ser significativa para o ente público que adota o pregão. Se, no entanto, os serviços comportarem variações de execução relevantes, a técnica a ser empregada pelos licitantes merecerá a devida pontuação no certame.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante deste relatório, a bem elaborada instrução produzida no âmbito da 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras, pela Auditora Lorena Medeiros Bastos Corrêa, vazada nos seguintes termos:

*"**I. HISTÓRICO***

1. Trata-se de representação formulada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), entidade representativa das empresas de Consultoria de Engenharia nela congregadas, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, ante o desprovimento de impugnação que dirigiu à Companhia Docas do Pará – CDP – (peça 1, p. 10-21), contra o Edital do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010 (peça 2, p. 1-55), por meio do qual se pretende selecionar empresa para execução de serviços de engenharia, cujo valor global do orçamento-base é de R$ 3.462.245,19.

2. A ABCE aciona esta Corte de Contas com o intuito de sustar o prosseguimento do referido processo licitatório, mediante medida cautelar, por meio do qual a Companhia Docas do Pará visa contratar empresa para a elaboração de estudos e projetos para: (i) construção de nova portaria; (ii) centro administrativo; (iii) urbanização das vias; (iv) rampa rodofluvial; (v) terminal de múltiplo uso 2 (TMU 2); e (vi) serviços de inspeção, análise e projeto executivo de recuperação/reforço/ampliação estrutural do Píer 100 (TMU 1), no Porto de Santarém/PA.

3. Na visão da representante, a modalidade licitatória empregada – Pregão Eletrônico – é inadequada para o presente caso, haja vista que o objeto do aludido edital não pode ser caracterizado como serviço comum, o qual se refere o art. 1º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, porquanto os serviços a contratar, discriminados no Termo de Referência (peça 1, p. 3-9), se revestem de natureza intelectual e apresentam elevado grau de complexidade técnica.

4. A disputa ocorreu em 22/12/2010. A empresa Barros & De Miranda LTDA. Foi declarada vencedora do certame, com a oferta no valor de R$ 2.659.000,00, o que representa redução de 23,2% em relação ao valor estimado inicialmente para a contratação.

5. Em razão da prática irregular apontada e com fundamento nos pressupostos que justificam as medidas de natureza acautelatória (fumus boni juris e periculum in mora), esta unidade técnica propôs, em 29 de dezembro de 2010, a suspensão cautelar do processamento do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, conforme item 40, subitem b do referido pronunciamento, nos seguintes termos:

b. determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do TCU, à Companhia Docas do Pará – CDP que suspenda o processamento do Pregão Eletrônico nº 78/2010, na fase em que se encontre, ou, se já ultimado, abstenha-se de celebrar o contrato com a vencedora do certame, ou ainda, se já formalizado o ajuste, que não adote qualquer medita tendente a iniciar a execução dos serviços, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas;

6. Por meio de despacho de 30/12/2010 (peça 6), o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro concedeu a medida cautelar proposta e determinou que fosse realizada a oitiva, no prazo de cinco dias úteis, a contar da ciência da retromencionada decisão, para que a Companhia Docas do Pará se manifestasse sobre os critérios adotados para caracterização dos serviços comuns no referido pregão eletrônico, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520, de 2002. Adicionalmente determinou a restituição dos autos à esta Secretaria para as providências pertinentes, ou seja, análise dos argumentos trazidos pela empresa ouvida.

7. Em 13 de janeiro de 2011, esta Secob recebeu a documentação referente à oitiva apresentada pela CDP, constante às p. 1-16 da peça 11 do processo eletrônico, em atendimento ao Ofício nº 681/2010-TCU-SECOB-1, de 30/12/2010. O objetivo da presente instrução é analisar as informações apresentadas.

II. ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA CDP

II.1. Quanto aos fatos alegados

8. Inicialmente, a CDP afirma que não há subjetividade quanto à definição dos estudos preliminares a serem realizados pela contratada, alegando que: (i) a quantidade foi definida na planilha orçamentária sintética (peça 2, p. 35-36); (ii) a localidade está determinada no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), constante à peça 3, p. 1; e (iii) o tipo desses estudos, que deverá obedecer às normas técnicas vigentes, encontra-se estabelecido no Termo de Referência, nas planilhas orçamentárias, bem como no PDZ e demais anexos e apensos ao edital.

9. Quanto à ausência de um programa de necessidades capaz de nortear a elaboração dos projetos conceituais previstos no edital, a Companhia Docas esclarece que tais projetos apresentaram de forma clara as necessidades da contratante, bem como que as informações constantes do Termo de Referência em seu item 3.3 consideraram as demandas requeridas para a elaboração dos estudos e projetos pretendidos.

10. Em relação à ausência de definição da quantidade e tipos de inspeção a serem realizados para elaboração do relatório e projeto de reforço/recuperação do Píer 100 (TMU1), a interessada alega que todas as considerações necessárias referentes a esses serviços constam do Termo de Referência do Edital do Pregão nº 78/2010, a partir do item 3.4, que deve ser analisado em conjunto com os desenhos constantes como anexos do edital e no PDZ, todos constantes no referido edital.

11. Afirma que os estudos e ensaios preliminares estão objetivamente definidos e previstos no Termo de Referência do Edital do Pregão 78/2010 e no PDZ, anexo 1.

12. No que se refere à forma de realização/execução dos serviços, a Companhia Docas do Pará declara que não efetuou a definição prévia, tendo em vista que essa dependerá dos resultados dos estudos preliminares, que foram previamente estabelecidos no Termo de Referência do Edital do Pregão nº 78/2010 como obrigação da empresa contratada.

II.2. Do certame

13. A Companhia Docas do Pará defende a competitividade ocorrida na licitação, tendo em vista que participaram do Pregão nº 78/2010 o total de cinco empresas. Dessa forma, conclui que o objeto enquadra-se no conceito de serviço comum.

14. Coloca que a recente jurisprudência do Tribunal já consolidou o entendimento de que a Lei 10.520, de 2002, não veda a contratação de obras e serviços de engenharia por meio da modalidade pregão em sua forma eletrônica (Acórdãos 331/2006 e 1.329/2006-TCU-Plenário, e 817/2005-TCU-1ª Câmara, entre outros).

15. Dessa forma, ressalta a distinção entre os conceitos de serviço comum e serviço simples, segundo a qual bens e serviços comuns são aqueles que:

(...) podem ser encontrados no mercado sem maiores dificuldades, e que são fornecidos por várias empresas, não se referindo a expressão 'comum' a objeto (bem ou serviço) sem sofisticação ou sem desenvolvimento tecnológico ou ainda sem utilização de especialidade técnica profissional.

II.3. Antinomias no Ordenamento Jurídico

16. A manifestante declara que, em relação à antinomia entre a Lei 10.520, de 2002, e o Decreto 5.450, de 2005, de diferentes categorias, vigora o critério hierárquico.

II.4. Critério Hierárquico

17. A CDP explana longamente sobre conflito de normas de diferentes níveis, para concluir que, em relação à antinomia entre a Lei 10.520, de 2002, e o Decreto 5.450, de 2005, vigora o critério hierárquico, ou seja, há prevalência da lei ordinária sobre o decreto.

18. Discorre sobre a possibilidade de utilização da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, para contratação de serviços e obras de engenharia de caráter comum, a ser definido no termo de referência de cada procedimento licitatório.

19. Destaca as ementas dos acórdãos que precederam e compuseram a Súmula TCU 257/2010, de forma a concluir que o enquadramento da atividade como serviço comum não é relacionado com a complexidade da tarefa a ser executada, mas com a forma de sua especificação, bem como com a quantidade de fornecedores habilitados à sua execução.

20. Ressalta que para caracterizar o serviço de engenharia como comum releva observar se o objeto foi definido, de forma clara e objetiva, no edital licitatório, com o intuito de não gerar dúvidas aos participantes. Posto não ter havido, por parte dos licitantes, pedido de esclarecimento para entendimento das especificações definidas no Termo de Referência, conclui que o objeto foi adequadamente descrito e especificado.

21. Adicionalmente, defende que o pregão não impede a exigência de qualificação técnica pelo Poder Público, tendo em vista a inversão das fases, com a abertura do envelope contendo os documentos de habilitação apenas da licitante que oferecer melhor preço, de forma a conferir maior celeridade ao processo licitatório.

22. Por fim, considera que o elevado número de empresas de engenharia e profissionais regularmente capacitados no mercado local e nacional, bem como o fato de, na sua concepção, os processos e editais possuírem especificações objetivas, claras e precisas contendo a definição do objeto e serviços necessários, como também pela existência dos modelos das planilhas de orçamento sintético (quantitativos), planilhas de orçamento analítico e cronograma físico e financeiro, bem como em alguns casos projetos, plantas, memoriais, laudos, estudos, entre outros, torna-se clara e objetiva a análise, tanto por parte da empresa quando da formulação de sua proposta, como por esta Companhia no momento da avaliação da proposta apresentada pela licitante.

II.5. Conclusão

23. Por todo o exposto, a CDP entende prejudicada a representação oferecida, de forma que requer: (i) o indeferimento da representação efetuada por meio do TC 033.958/2010-6, em todo o seu conteúdo, negando-lhe provimento; (ii) a manutenção de todas as condições estabelecidas no Edital do Pregão nº 78/2010, seus anexos e apensos; e (iii) a autorização para a continuidade da sessão do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, a qual foi suspensa na fase de apresentação das razões de recurso.

III. ANÁLISE

24. A questão da contratação de serviços de engenharia por meio de pregão foi discutida intensamente por esta Corte de Contas, uma vez que, embora a Lei 10.520, de 2002, indique a aplicação da modalidade a quaisquer bens ou serviços comuns, o art. 5º do Decreto nº 3.555, de 2000, veda expressamente aplicação do pregão às contratações de obras e serviços de engenharia.

25. A despeito da vedação contida no Decreto nº 3.555, de 2000, o TCU firmou entendimento no sentido de que a Lei 10.520, de 2002, não exclui previamente o uso do pregão para contratação de serviços de engenharia, determinando, tão somente, que o objeto a ser licitado caracterize-se como bem ou serviço comum (Acórdãos 2.272/2006-TCU-Plenário, 286/2007-TCU-1ª Câmara, 2.482/2007-TCU-Plenário, 2.635/2007-TCU-Plenário, 2.664/2007-TCU-Plenário, 5.226/2008-TCU-2ª Câmara, 3.346/2009-TCU-1ª Câmara). Tal questão está consolidada nesta Corte, a teor do enunciado da Súmula nº 257/TCU, de 28 de abril de 2010, segundo o qual "o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002.".

26. Porém, observa-se que a Lei 8.666, de 1993, exige, para licitação em qualquer de suas modalidades, que seu objeto seja definido de forma clara e precisa (art. 40, inciso I). Ainda, o art. 7º, inciso I, da mesma Lei Geral de Licitações impõe, em certames licitatórios para a execução de obras e para a prestação de serviços, que seu objeto esteja definido em projeto básico, que deve atender aos requisitos inseridos em sua definição (art. 6º, inciso IX).

27. Convém relevar que, neste ponto, a manifestante apresentou argumentos, em sua essência, similares àqueles prestados em resposta à impugnação do edital pela representante (p. 15-21, peça 1), de forma que não forneceu informações que pudessem agregar novos elementos à análise. Tendo em vista que a possibilidade de uso do pregão, na sua forma eletrônica, para contratação de serviços e obras de engenharia de caráter comum é entendimento pacificado neste Tribunal, conforme exarado na Súmula TCU 257/2010, resta superada essa discussão, no âmbito desse processo. Por essa razão, quanto ao mérito, o núcleo da questão reside na natureza dos serviços técnicos especializados pretendidos.

III.1. Da natureza dos serviços a serem contratados

28. Verifica-se que a tipificação do objeto como comum depende, substancialmente, das características do objeto, o qual deve se revestir de especificações usuais de mercado, de forma a permitir a avaliação das propostas dos licitantes exclusivamente com base nos preços.

29. Segundo o Termo de Referência constante no Edital do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, o certame visa à contratação de empresa para elaboração de estudos e projetos (preliminar, conceitual e básico) para: (i) construção de nova portaria; (ii) centro administrativo; (iii) urbanização das vias; (iv) rampa rodofluvial; (v) terminal de múltiplo uso 2 (TMU 2); e (vi) serviços de inspeção, análise e projeto executivo de recuperação/reforço/ampliação estrutural do Píer 100 (TMU 1), no Porto de Santarém/PA.

30. Apesar de a manifestante declarar que não há subjetividade quanto à definição dos estudos preliminares e projetos a serem realizados pela futura contratada, pelo fato de terem sido especificadas as quantidades, a localidade e o tipo desses estudos, a análise dos documentos apontados (Termo de Referência, PDZ, planilha orçamentária sintética) mostra que, embora haja informações relevantes para a caracterização dos serviços, tais dados são genéricos. Dessa forma, tais elementos, por si só, não são suficientes para que as licitantes possam definir previamente os parâmetros dos serviços a serem executados, de maneira que se possa empregar com segurança o pregão como modalidade licitatória.

31. Embora a CDP alegue que as informações constantes nos itens 3.3 e 3.4 do Termo de Referência contemplam as demandas e considerações necessárias para a realização dos projetos, nota-se que a descrição do serviço é apresentada de forma abrangente e exemplificativa, proporcionando uma visão genérica dos objetos a serem contratados, sem especificação dos métodos que serão utilizados para coleta e ensaios, conforme se pode extrair do trecho transcrito abaixo:

3.3 Projeto conceitual

Nesta etapa estão inclusos os projetos conceituais da urbanização das vias (passeios e demais itens, como iluminação etc.), o conceitual das portarias e do Complexo Administrativo, o conceitual do TMU 2, o conceitual da rampa rodofluvial e o conceito da harmonização do TMU1 (Píer 100 existente) e a plataforma e retroárea, bem como os seus respectivos memoriais descritivos e com ordem de grandeza de valor.

A definição dos conceitos de projetos deve ser baseada nos levantamentos de dados preliminares e devem considerar o maior aproveitamento dos recursos naturais (relevo, vegetação, ventos, iluminação natural) e combiná-los com as necessidades levantadas in loco pela CONTRATADA e demais informações repassadas pela FISCALIZAÇÃO. No caso das vias, por exemplo, devem ser definidas as suas dimensões e suas elevações (níveis), o fluxo, o tipo de revestimento, os passeios com sua diagramação e níveis, os dispositivos de drenagem e suas locações, as declividades, a sinalização horizontal e vertical das vias (faixas contínuas e de pedestres, placas etc.), a definição, em planta, das áreas de corte e aterro.

(...)

A partir dos desenhos disponibilizados pela COMPANHIA, a CONTRATADA deverá realizar levantamentos de campo na projeção das áreas relacionadas às estruturas a serem projetadas e nos seus

entornos, a fim de elaborar um Relatório de Diagnóstico, Projeto Básico e Projeto Executivo e Orçamentos Sintético e Analítico que contemplem toda a construção e toda a metodologia executiva que atendam às normas em vigor, com as adequações e ajustes que se fizerem necessários, bem como, quantificar e apresentar preços compatíveis com os praticados no mercado para a execução dos mesmos.

(...)

3.4. Serviços de Inspeção, Recuperação, Reforço e/ou Ampliação do Píer 100 (TMU 1)

A partir dos desenhos disponibilizados pela COMPANHIA, a CONTRATADA deverá realizar levantamentos de campo nas áreas do píer e nos seus entornos, caso seja necessário, a fim de elaborar um relatório e projeto executivo contemplando toda recuperação estrutural e reforço necessário que atenda às normas em vigor com as adequações e ajustes necessários, bem como, quantificar e apresentar preços para a execução dos mesmos, adequando, caso necessário, a estrutura do píer para o recebimento de carregamento proposto no PDZ do Porto de Santarém (guindastes sobre trilhos, móveis, carretas de contêineres e carga geral). A CONTRATADA deverá propor um projeto que harmonize a plataforma de contêineres já projetada em nível básico e a área de retroporto, considerando que a destinação da área é para operação de contêineres.

32. Apesar de o pregão ter apresentado competitividade, conforme defendido pela manifestante, o que se nota é que os serviços pretendidos não são padronizáveis ou de prateleira, estando sujeitos à intensa atividade intelectual, com razoável grau de subjetivismo, destinando-se a atender demandas específicas. Para exemplificar, pode-se citar o projeto conceitual, que é a fase inicial do processo de concepção de um produto e visa à modelagem de uma situação, por meio do esboço de diversas configurações.

33. Posto que apenas no levantamento preliminar é realizada a análise do terreno, dimensionamento da obra e definição do programa de necessidades, proposta de sistemas construtivos, primeiras plantas e desenhos conceituais, a falta de conhecimento prévio dessas informações transparece o grau de subjetividade inerente ao escopo do objeto definido no referido pregão.

34. Ainda neste ponto, convém comentar que fazem parte do escopo do objeto licitado os estudos e levantamentos preliminares do local definido no PDZ e o estudo de viabilidade do empreendimento. Ora, tais estudos são essenciais para a definição da viabilidade ou não do empreendimento e ainda, base para a total compreensão do objeto a ser executado no contrato pretendido. Tendo em vista a fase incipiente da definição do objeto, não se pode afirmar que a ausência de questionamentos acerca da definição e clareza do objeto licitado se traduz em pleno entendimento das informações disponibilizadas.

35. Destarte, o pregão mostra-se modalidade licitatória indevida em situações que sejam necessárias medidas mais cautelosas para segurança do contrato, em razão dos riscos decorrentes de inadimplência da contratada ou da incerteza sobre a caracterização do objeto.

36. Para corroborar essa tese, cabe transcrever o art. 46 da Lei 8.666, de 1993.

Art. 46. Os tipos de licitação 'melhor técnica' ou 'técnica e preço' serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, ***em especial na elaboração de projetos,*** *cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral* ***e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos,*** *ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).* (grifos nossos)

37. É necessário atentar para o fato de que deficiência dos projetos básicos de empreendimentos públicos constitui uma das principais causas de irregularidades na execução dos contratos. A completa alteração da solução inicialmente projetada, com formalização de termos aditivos que muitas vezes extrapolam os limites permitidos pela legislação (25% para construção e 50% para reforma), representam risco de prejuízo ao Erário.

38. Dentre as principais consequências que um projeto deficiente pode ocasionar durante a implantação de um empreendimento podemos destacar as seguintes:

a) falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de ***estudo de viabilidade*** *adequado;*

b) alterações de especificações técnicas, devido à falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;

c) utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações;

d) alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas.

39. É nesse sentido o entendimento deste Tribunal de Contas sobre a questão, consoante trecho exarado no Acórdão 1.615/2008-TCU-Plenário:

(...)

15. A aplicação do pregão aos bens e serviços incomuns representa risco à segurança contratual, pela possibilidade de conduzir a Administração à celebração de contrato com pessoa sem qualificação para cumpri-lo ou pela aceitação de proposta inexeqüível.

16. Por essa razão, em situações que sejam necessárias medidas mais cautelosas para segurança do contrato, em razão dos riscos decorrentes de inadimplência da contratada ou da incerteza sobre a caracterização do objeto, deve o gestor preterir o pregão em favor de outras modalidades licitatórias cercadas de maior rigor formal.

17. O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve se certificar de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas, no afã do procedimento concorrencial do pregão, acerca das especificações do objeto ofertado pelos licitantes. Ademais deverá observar a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação prévia.

18. Não se nega que, com o advento do Decreto nº 5.450/2005, restou, em tese, possibilitada a contratação de serviços de engenharia por meio de pregões. Contudo, não foi afastada a exigência de que sejam esses serviços enquadráveis como comuns. Até porque, tal exigência decorre expressamente do art. 1o da Lei nº 10.520/2002. (...)

40. Devido à importância que a correta definição do objeto a ser executado assume no processo de contratação de obras e serviços de engenharia e no sucesso do empreendimento, entende-se que o certame licitatório com o objetivo de contratar a elaboração de tais levantamentos, estudos e projetos preliminares e conceituais deve ser realizado por concorrência do tipo técnica e preço, de forma que seja realizada a classificação dos proponentes de acordo com a valorização das propostas técnicas e de preço, consoante os pesos adequadamente estabelecidos no instrumento convocatório.

41. Não seria desarrazoado o enquadramento dos serviços de elaboração dos projetos de construção de uma nova portaria, do centro administrativo, da rampa rodofluvial e urbanização das vias como serviços de natureza comum. Porém, uma vez que o escopo do objeto licitado inclui o projeto conceitual de tais empreendimentos, é conferido um grau subjetividade suficiente para que haja relevante variação de conceitos e métodos executivos dentre as licitantes.

42. Da mesma forma ocorre com relação à elaboração de estudos e projetos de terminal de múltiplo uso e serviços de inspeção, análise e elaboração de projeto executivo de recuperação/reforço/ampliação estrutural do Píer 100 (TMU 1), pois além de comportarem o mesmo grau de subjetividade dos serviços retromencionados, apresentam caráter complexo e especializado, também tornando-os incompatíveis com a definição legal de bens e serviços comuns estabelecidos na Lei 10.520, de 2002.

43. Entende-se que o pregão deve ser utilizado para contratação de serviços de engenharia com parcimônia, uma vez que a definição deficiente do objeto ou o seu não enquadramento como serviço de natureza comum se traduz em potenciais prejuízos para a Administração. No caso de contratação de empresa para elaboração de projetos básicos e executivos, principalmente quando incluir estudos e levantamentos preliminares, além de estudo de viabilidade e projeto conceitual, não se vislumbra possibilidade de escolha da vencedora apenas com base no menor preço, conforme realizado no rito do pregão, haja vista a necessidade de classificação dos proponentes de acordo com a valorização das propostas técnicas e de preço.

44. Face ao exposto, conclui-se que o objeto licitado constitui-se de serviços que comportam variações de execução relevantes, que o torna incompatível com a definição legal de bens e serviços comuns estabelecidos pela lei, que condiciona o pregão aos objetos cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

III.2. Da Habilitação Técnica

45. A exigência das condições de habilitação do Edital de Pregão Eletrônico CDP 78/2010, embora pertinentes, não suprem a necessidade de ponderação entre os fatores de qualidade e preço das propostas das licitantes.

46. De fato, o referido edital contém, dentre os requisitos de habilitação das participantes, a qualificação técnica transcrita abaixo:

10.9.1.3. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

10.9.3.1. Indicação e qualificação do profissional responsável técnico pelos serviços objeto desta licitação, devidamente registrado no CREA, o qual deverá obrigatoriamente participar da execução contratual;

10.9.3.2. Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente registrado no CREA, através de CAT – Certidão de Acervo Técnico, que comprove que o profissional indicado pela empresa licitante, nos termos da alínea precedente, é detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviços de características e complexidade tecnológica e operacional equivalentes ou superiores às do objeto da presente licitação. O atestado referido nesta alínea deverá vir instruído, obrigatoriamente, com cópia autenticada de certidão de registro no CREA.

10.9.3.3. Certidão Negativa de Falência e Concordata ou de Recuperação Judicial, com emissão em até 90 (noventa) dias antes da abertura da licitação caso não expresso outro prazo de validade no documento.

47. Observe-se que tais condições não incluem a exigência de declaração da licitante de que vistoriou o local da execução dos serviços, de forma que garanta concordância com as informações constantes no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ).

48. Assim sendo, não se pode assegurar que os licitantes conhecem as condições em que os serviços serão executados, admitindo alegações posteriores de desconhecimento dos serviços e de dificuldades técnicas não previstas.

49. Note que os riscos que o uso do pregão traz às contratações de serviços técnicos especializados de elaboração de estudos e projetos não são afastados devido à análise da qualificação técnica da proponente que apresente menor preço, posto que o vantajoso para a Administração é a composição da melhor proposta, levando em consideração aspectos técnicos e de onerosidade.

50. Face ao exposto, o que se defende é que a qualificação técnica exigida no rito do pregão eletrônico não se mostra suficiente para assegurar a contratação da proposta mais vantajosa à Administração, nos casos que há subjetividade na definição do objeto, posto que o fator qualidade não é apreciado na escolha da vencedora do certame. Tal procedimento é garantido na modalidade licitatória concorrência, do tipo técnica e preço, pois o critério de julgamento alia os fatores de qualidade e preço, segundo uma ponderação estabelecida no edital.

IV. CONCLUSÃO

51. Logo, em concordância com o despacho proferido pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, em 30/12/2010, no âmbito deste processo (peça 6), considera-se que, apesar de o Termo de Referência (p. 17-34, peça 2) elencar as normas, especificações técnicas e outras regras que a empresa contratada deverá considerar quando da execução de seus serviços, não se torna possível caracterizá-los como comuns.

52. Segundo entendimento deste Tribunal, conforme ementa do Acórdão 2.272/2006-TCU-Plenário: a "Lei nº 10.520/02 não exclui previamente o uso do pregão para contratação de serviços de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum; (...)".

53. Tendo em vista a ausência de enquadramento do objeto do Edital do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010 no conceito de serviço comum, em face das características que compõem o escopo dos serviços, que requer intensa atividade intelectual, com razoável grau de subjetivismo, conclui-se que o pregão é modalidade licitatória inadequada para a contratação pretendida.

54. Dessa forma, para o caso concreto em análise, propõe-se determinar à Companhia Docas do Pará que anule o Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, tendo em vista que a modalidade licitatória empregada foi inadequada, representando vício insanável ao permitir seleção de empresa para elaboração dos estudos e projetos licitados por meio do Pregão Eletrônico CDP 78/2010.

55. Além disso, propõe-se alerta à CDP para que evite o emprego de licitação na modalidade pregão em futuras contratações de serviços técnicos especializados de elaboração de estudos e projetos, principalmente quando o objeto pretendido for composto de estudos preliminares e projetos conceituais, visando mitigar os riscos que o uso do pregão traz às contratações desses serviços com base apenas no critério do menor preço.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Dessa forma, considerando que as novas informações apresentadas pela Companhia Docas do Pará (CDP) não lograram esclarecer as práticas irregularidades apontadas na presente representação, propõe-se:

a) rejeitar os argumentos apresentados pela Companhia Docas do Pará (CDP) em sede de oitiva;

b) determinar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei n.º 8.443, de 1992, que a Companhia Docas do Pará:

b.1) adote, no prazo de quinze dias, as providências necessárias com vistas à anulação do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, suspenso por medida cautelar concedida por meio de despacho de 30 de dezembro de 2010, tendo em vista a escolha de modalidade de licitação inadequada ao objeto licitado, representando vício insanável ao permitir seleção de empresa para elaboração de estudos e projetos para: (i) construção de nova portaria; (ii) centro administrativo; (iii) urbanização das vias; (iv) rampa rodofluvial; (v) terminal de múltiplo uso 2 (TMU 2); e (vi) serviços de inspeção, análise e projeto executivo de recuperação/reforço/ampliação estrutural do Píer 100 (TMU 1), no Porto de Santarém/PA, com base, exclusivamente, no critério do menor preço;

b.2) encaminhe, no prazo de trinta dias, documentação que comprove o cumprimento da anulação do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010;

c) alertar à Companhia Docas do Pará quanto à seguinte impropriedade constatada: empregar licitação na modalidade pregão em contratações de serviços técnicos especializados de elaboração de estudos e projetos decorrente do descumprimento do art. 46 da Lei 8.666/1993, conforme tratado nos itens 23 a 54 dessa instrução."

2. A Secretária da unidade técnica manifestou-se de acordo com a instrução.

É o relatório.

VOTO

A presente representação atende aos pressupostos do art. 237, VII e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, já tendo sido conhecida no próprio despacho que deferiu a medida cautelar (peça 6, p. 4), exarado pelo Ministro Raimundo Carrero, no exercício da Presidência, e referendado pelo Plenário na Sessão de 19/01/2011. Passo agora ao exame do mérito.

2. O cerne da discussão reside na natureza dos serviços técnicos licitados pela Companhia Docas do Pará (CDP), mediante o Pregão Eletrônico nº 78/2010, consistentes na elaboração de estudos e projetos para: *"(i) construção de nova portaria; (ii) centro administrativo; (iii) urbanização das vias; (iv) rampa rodofluvial; (v) terminal de múltiplo uso 2 (TMU 2); e (vi) serviços de inspeção, análise e projeto executivo de recuperação/reforço/ampliação estrutural do Píer 100 (TMU 1), no Porto de Santarém/PA"*.

3. A representante defende que a modalidade licitatória escolhida (pregão) não seria adequada para a contratação em tela, por abarcar serviços de engenharia de elevado nível de complexidade técnica, que não se enquadrariam na categoria de 'serviços comuns'. Para ela, à luz do disposto no art. 46 da Lei nº 8.666/93, a licitação deveria ser do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço", incompatíveis com o rito do pregão.

4. Segundo a unidade técnica, apesar de o 'Termo de Referência' anexado ao edital (peça 2, p. 17-34) indicar normas (NBR 6118, NBR 6122, NBR 9782, NBR 8800, NBR 8681 ou outra que viesse a ser aceita pela "FISCALIZAÇÃO"), especificações técnicas e regras que a empresa contratada deveria considerar quando da execução dos aludidos serviços, não seria possível classificá-los como comuns.

5. Em razão das características desses serviços, cuja prestação requer intensa atividade intelectual, com razoável grau de subjetivismo, mormente em relação à elaboração dos 'projetos conceituais' – *"anteprojetos, a partir dos quais a CDP decidirá pela aprovação ou não dos arranjos gerais, orçamentos e etc."* –, a escolha do pregão teria sido inadequada.

6. Não obstante concordar com a conclusão a que chegou a unidade instrutiva, julgo oportuno aduzir as considerações que se seguem.

II

7. Já é pacífico, no âmbito deste Tribunal, que a contratação de serviços de engenharia pode dar-se por intermédio do pregão, desde que, no caso concreto, os serviços se caracterizem como de natureza comum (Súmula TCU nº 257). A propósito, consideram-se serviços comuns, à luz do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, *"aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado"*.

8. Resta, portanto, perquirir se os serviços de engenharia a serem contratados no âmbito da CDP se subsumem ao conceito inserido na Lei do Pregão, já reconhecido por este Tribunal como conceito vago, aberto, impreciso, cabendo destacar, nesse sentido, o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão nº 2406/2006-Plenário:

"Quanto ao ***aspecto legal****, a Lei do Pregão nos fornece um* ***tipo aberto****, consubstanciado no 'bem ou serviço comum' por ela definido como 'aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado'. Em outras palavras, podemos dizer que* ***o objeto deve ser definido por meio de critérios objetivos e usuais no mercado****. Ocorre que* ***todo julgamento de propostas****, independentemente da modalidade licitatória empregada,* ***deve utilizar-se de critérios objetivos****, como determina o art. 44 da Lei n° 8.666/93.* ***A primeira parte da definição então pouco orienta, pois não pode ser considerada intrínseca ao pregão****.*

A segunda parte da definição também é vaga*, pois* ***não informa nem quais os critérios para considerar algo usual, nem a qual mercado se refere****." (grifei)*

9. Não é por outra razão que inúmeras representações são formuladas ao TCU apontando, como possível irregularidade, a indevida adoção do pregão para a contratação de serviços que, em princípio, não se enquadrariam no conceito de "objetos comuns", sobretudo nos campos da engenharia e da tecnologia da informação, áreas em que essa dificuldade de caracterização se mostra ainda mais acentuada.

10. Fato é que, ante os inúmeros processos submetidos à sua apreciação, este Tribunal vem estabelecendo alguns parâmetros para o aplicador da norma, definindo alguns requisitos básicos para os objetos comuns, enfim, consagrando entendimentos úteis ao deslinde dessas questões, e que ora são merecedores de registro.

III

11. A modalidade licitatória pregão, que tem como critério de julgamento o menor preço, não deverá ser utilizada para serviços de natureza predominantemente intelectual, os quais requerem individualização ou inovação tecnológica, podendo apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, sendo, portanto, necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução. Conforme restou consignado no voto condutor do Acórdão nº 2471/2008 - Plenário, não se

trata de *"tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos"*, quando aí sim se justificaria a escolha do pregão.

12. No pregão, não pode ser complicado passar ao licitante as especificações dos serviços a serem prestados. É importante fazê-lo compreender com boa precisão o que a Administração deseja, sem induzi-lo a erro nem levá-lo a se comprometer com uma proposta de preço que não conseguirá honrar. Como restou consignado no voto condutor do Acórdão nº 2079/2007-Plenário, serviços comuns constituem *"serviços de fácil caracterização, que não comportam variações de execução relevantes e que são prestados por uma gama muito grande de empresas"*. Nesse caso, como são serviços de execução frequente e pouco diversificada, de empresa para empresa, *"não haverá problema em conformá-los no edital segundo padrões objetivos e usuais no mercado"*.

13. Como bem sintetizou a unidade técnica na instrução que deu ensejo ao provimento cautelar, *"se o projeto ou estudo a ser obtido pela realização do serviço por uma empresa ou profissional for similar ao projeto desenvolvido por outra empresa, dotada com as mesmas informações da primeira, esse objeto, no caso 'estudos e projetos' podem ser caracterizados como 'comuns'. Caso contrário, se a similaridade dos produtos a serem entregues não puder ser assegurada, o objeto é incomum"*.

14. Cotejando esses parâmetros essenciais à caracterização dos "serviços comuns" com as peculiaridades do objeto licitado no âmbito da CDP, muito bem salientadas pela unidade técnica, sou forçoso a concluir que os serviços pretendidos pela entidade não deveriam ter sido licitados por pregão. Pela sua pertinência, transcrevo os principais fundamentos expendidos pela unidade técnica ao concluir pela não caracterização, na espécie, de objeto comum, adotando-os, desde já, como razões de decidir:

1º) "Apesar de a manifestante declarar que não há subjetividade quanto à definição dos estudos preliminares e projetos a serem realizados pela futura contratada, pelo fato de terem sido especificadas as quantidades, a localidade e o tipo desses estudos, ***a análise dos documentos apontados (Termo de Referência, PDZ, planilha orçamentária sintética) mostra que, embora haja informações relevantes para a caracterização dos serviços, tais dados são genéricos****. Dessa forma,* ***tais elementos, por si só, não são suficientes para que as licitantes possam definir previamente os parâmetros dos serviços a serem executados****, de maneira que se possa empregar com segurança o pregão como modalidade licitatória.";*

2º) "Embora a CDP alegue que as informações constantes nos itens 3.3 e 3.4 do Termo de Referência contemplam as demandas e considerações necessárias para a realização dos projetos, nota-se que ***a descrição do serviço é apresentada de forma abrangente e exemplificativa, proporcionando uma visão genérica dos objetos a serem contratados, sem especificação dos métodos que serão utilizados para coleta e ensaios*** *[...].";*

3º) "Posto que apenas no ***levantamento preliminar*** *é realizada a* ***análise do terreno, dimensionamento da obra e definição do programa de necessidades, proposta de sistemas construtivos, primeiras plantas e desenhos conceituais****,* ***a falta de conhecimento prévio dessas informações transparece o grau de subjetividade inerente ao escopo do objeto*** *definido no referido pregão.";*

4º) "[...] fazem parte do ***escopo do objeto licitado*** *os* ***estudos e levantamentos preliminares do local definido no PDZ*** *e o* ***estudo de viabilidade do empreendimento****. Ora,* ***tais estudos são essenciais para a definição da viabilidade ou não do empreendimento e ainda, base para a total compreensão do objeto a ser executado no contrato pretendido****. Tendo em vista a* ***fase incipiente da definição do objeto****, não se pode afirmar que a ausência de questionamentos acerca da definição e clareza do objeto licitado se traduz em pleno entendimento das informações disponibilizadas.";*

5º) "Não seria desarrazoado o enquadramento dos serviços de elaboração dos projetos de construção de uma nova portaria, do centro administrativo, da rampa rodofluvial e urbanização das vias como serviços de natureza comum. Porém, ***uma vez que o escopo do objeto licitado inclui o projeto conceitual de tais empreendimentos, é conferido um grau subjetividade suficiente para que haja relevante variação de conceitos e métodos executivos dentre as licitantes****.";*

6º) "No caso de ***contratação de empresa para elaboração de projetos básicos e executivos, principalmente quando incluir estudos e levantamentos preliminares, além de estudo de viabilidade e projeto conceitual****, não se vislumbra possibilidade de escolha da vencedora apenas com base no menor*

preço, conforme realizado no rito do pregão, haja vista a ***necessidade de classificação dos proponentes de acordo com a valorização das propostas técnicas e de preço****.";*

7º) "[...] ***o objeto licitado constitui-se de serviços que comportam variações de execução relevantes, que o torna incompatível com a definição legal de bens e serviços comuns estabelecidos pela lei****, que condiciona o pregão aos objetos cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.";*

15. Assim sendo, não basta que o objeto possa ser objetivamente definido pelo edital para a sua caracterização como comum. As especificações dos métodos aplicáveis usualmente no mercado e suficientes para garantirem o adequado padrão de qualidade e de desempenho devem constar, de forma detalhada, do instrumento convocatório. Pelo que restou consignado na instrução técnica, isso não foi observado no edital do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010.

16. Não obstante o entendimento deste Tribunal de que é possível o uso do pregão para serviços comuns de engenharia, o objeto licitado no âmbito da CDP apresenta peculiaridades que não se coadunam com a sistemática e o escopo do pregão, mormente quando se constata que a ausência de informações essenciais à elaboração dos diversos projetos conceituais possibilitará à contratada *"a livre definição de soluções técnicas, como, por exemplo, de qual material a ser utilizado numa estrutura, quantos pilares e vigas terão um edifício, qual o tipo de laje, qual o sistema de combate ao incêndio, etc."*.

17. É possível, sim, a existência de soluções distintas para o objeto licitado *(in casu*, estudos e projetos distintos), a depender da capacidade técnica da empresa contratada, mas a diferença entre as soluções que possam ser produzidas não deverá ser significativa para a Administração, ou, mais precisamente, a consequência advinda da diferença técnica entre as soluções não poderá ser relevante para o ente contratante, de forma a propiciar-lhe vantagens ou desvantagens acentuadas, ganhos ou perdas consideráveis. Se este, no entanto, for o cenário, a técnica a ser empregada na prestação dos serviços passará a ter papel de destaque na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, merecendo, pois, a devida pontuação no certame licitatório.

IV

18. Por derradeiro, cabe destacar que recentemente esta Corte de Contas se manifestou sobre situação que, pelas suas nuances, muito se assemelha à que ora se aprecia. Tratava-se de representação formulada ao TCU indicando supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 034/2009, promovido pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), cujo objeto era a elaboração do estudo de impacto ambiental (EIA), acompanhado do respectivo relatório de impacto ambiental (Rima), das obras de implantação do terminal de granéis sólidos no Porto de Itaguaí.

19. A representante requereu a suspensão cautelar do processo licitatório, sob o fundamento de que o objeto do certame não poderia ser classificado como serviço de natureza comum, haja vista o seu elevado nível de complexidade técnica, sendo, pois, imprópria a modalidade licitatória eleita.

20. Na oportunidade, o relator determinou a suspensão do pregão e a oitiva da CDRJ, que, em resposta, afirmou estar disponível *"imensa quantidade"* de informações e de dados históricos que facilitariam a elaboração do EIA/Rima, além de ser aplicável a Instrução Técnica nº 034/2009, do Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (Inea), que definiria *"o objeto e o detalhamento de estudos e de relatórios de impacto ambiental"*.

21. Para o relator, *"independentemente de se tratar, ou não, de serviço de engenharia complexo, conforme alegado pela representante, o objeto do certame em análise se incluiria no grupo de serviços considerados comuns"*, requisito necessário para a contratação via pregão. *"Isto, porque não é o grau de complexidade do objeto ou a área do conhecimento necessário para produzi-lo, que define se um bem ou um serviço pode ou não ser considerado comum. Para isto, necessário sim haver a possibilidade de que, uma vez descrito, o objeto seja identificável pelos potenciais prestadores do serviço e pelo contratante, e, ainda, que este seja ofertado no mercado com características que não variem muito conforme o fornecedor."*.

22. No entanto, antes de se pronunciar definitivamente sobre o mérito, o relator considerou necessário ouvir o Inea, em especial sobre a suficiência dos dados que a CDRJ mencionou para a elaboração do EIA/Rima objeto daquela licitação, e ainda sobre a existência de métodos padronizados para a *"realização de levantamento complementar de dados eventualmente necessários"*.

23. Tendo o Coordenador de Avaliação dos EIA/Rima no Inea confirmado as informações fornecidas pela CDRJ, o relator concluiu pela improcedência da representação, chamando, ainda, a atenção para o fato de que *"nem sempre será apropriada a realização de pregão para contratar a elaboração de EIA/Rima. A qualidade deste serviço depende diretamente da qualidade dos dados utilizados e das informações produzidas, o que é de difícil aferição pelo órgão/entidade contratante"*. No caso concreto, *"isto está razoavelmente assegurado pela existência prévia de estudos confiáveis sobre as características ambientais da área de implantação do projeto. Quando isto não ocorrer, deve-se analisar a possibilidade de se especificar, no edital, os métodos que serão utilizados para coleta e para tratamento de dados, e, ainda, se isto será suficiente para garantir as condições necessárias para a contratação via pregão"*. Por meio do Acórdão nº 1039/2010, o Plenário acolheu o voto do relator.

24. Frise-se que, naquela assentada, o desfecho foi distinto do que ora defendo. Por meio do Acórdão nº 1039/2010, *suso* mencionado, o TCU acolheu as justificativas para adoção do pregão, sobretudo em função do prévio conhecimento, por parte dos licitantes, de todas as condições necessárias (métodos padronizados) para coleta e tratamento de dados, essenciais à caracterização dos aludidos serviços como comuns, o que difere bastante da situação delineada na presente representação.

Ante o exposto, acolhendo, no essencial, a proposta da unidade técnica, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 601/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.958/2010-6.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessada: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE).
4. Entidade: Companhia Docas do Pará (CDP).
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE) contra o edital do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, destinado à contratação de empresa com vistas à elaboração de estudos e projetos para: (i) construção de nova portaria; (ii) centro administrativo; (iii) urbanização das vias; (iv) rampa rodofluvial; (v) terminal de múltiplo uso 2 (TMU 2); e (vi) serviços de inspeção, análise e projeto executivo de recuperação/reforço/ampliação estrutural do Píer 100 (TMU 1), no Porto de Santarém/PA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 rejeitar os argumentos apresentados pela Companhia Docas do Pará (CDP) em sede de oitiva;

9.2 com base no art. 71, IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei nº 8.443/92, determinar à CDP que:

9.2.1 adote, no prazo de quinze dias, as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010, suspenso por medida cautelar, tendo em vista a escolha de modalidade licitatória inadequada em face dos serviços licitados, os quais não se enquadram na categoria de serviços comuns de engenharia;

9.2.2 encaminhe, no prazo de trinta dias, documentação que comprove a anulação do Pregão Eletrônico CDP nº 78/2010;

9.3 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e do relatório que o fundamentam, à representante e à CDP;

9.4 arquivar os autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0601-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 003.093/2001-1
Natureza: Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial
Unidade: Secretaria de Trabalho e Renda do Distrito Federal – Seter/DF
Recorrentes: Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR, NO DISTRITO FEDERAL, EM 1999. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS RECORRENTES. SOLIDARIEDADE. CONDENAÇÃO EM DÉBITO. NÃO PROVIMENTO DOS RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DAS ALEGADAS OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE. EMBARGOS REJEITADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce contra o Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário.

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, a unidade técnica providenciou a instrução dos referidos embargos, concluindo pela negativa de provimento, conforme segue (fls. 19/25 do anexo 4):

"*Trata-se de embargos de declaração opostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce (fls. 1/6 do anexo 4) contra o Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário (fl. 485 do volume principal), por meio do qual o Tribunal conheceu dos recursos de reconsideração impetrados por esses recorrentes (fls. 1/10 do anexo 1 e fls. 1/7 do anexo 2) contra o Acórdão nº 2.343/2006-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhes provimento, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei nº 8.443/1992.*

Histórico

2. Cuidam os autos de TCE que foi instaurada em virtude da Decisão nº 1.112/2000-TCU-Plenário, por terem sido detectados fortes indícios de malversação de recursos destinados ao Distrito Federal, no exercício de 1999, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor. No total, foram instauradas 42 TCEs. No presente processo, foi constatada a existência de débito relacionado à execução parcial dos Contratos nºs 3/1999 e 71/1999, firmados entre o Sindhobar e a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF.

3. Ato contínuo, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 2.343/2006-TCU-Plenário adotou, entre outras, as seguintes medidas:

'9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes e Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Brasília – Sindhobar;

[...]

9.8. com espeque nos arts. 1º; 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º; 19, ***caput****, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes, Marco Aurélio Barbosa Borges de Lima e Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Brasília – Sindhobar, condenando-os ao pagamento dos débitos a seguir discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT das quantias devidas, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU:*

Contratos	*Datas*	*Valores Originais (R$)*
3/1999 e 71/1999	*18/5/1999*	*144.251,10*
	23/7/1999	*663.220,71*
	27/10/1999	*198.000,00*

[...].'

4. Em seguida, os embargantes interpuseram recursos de reconsideração contra o aresto supra, examinados pela Serur na instrução de fls. 22/30 do anexo 3. Por meio do Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário, o Tribunal negou-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão nº 2.343/2006-TCU-Plenário em seus exatos termos.

5. Em suma, o voto condutor do acórdão embargado consignou que as considerações dos recorrentes não se mostraram aptas a afastar as irregularidades relativas ao procedimento licitatório, à contratação do Sindhobar e à execução parcial dos contratos examinados nesta tomada de contas especial. Demais disso, aduziu que esses argumentos foram devidamente refutados pela unidade técnica e que, em consequência, mostraram-se incapazes de suscitar qualquer revisão do acórdão atacado, na medida em que carecem de fatos novos que possam descaracterizar a ilegalidade apurada.

Exame de admissibilidade

6. Reitera-se o exame de admissibilidade (fl. 18 do anexo 4) do Ministro-Relator José Múcio Monteiro, que concluiu pelo conhecimento do presente recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

Exame técnico

7. De início, cabe citar que os presentes embargos de declaração foram interpostos conjuntamente pelos citados recorrentes, portanto a análise dos argumentos será feita em conjunto.

Argumento (fls. 1/3 do anexo 4)

8. Na preliminar, Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce teceram considerações sobre a TCE e sobre a decisão guerreada. Asseveraram que haveria nos autos elementos para acolher a pretensão dos embargantes, em virtude da omissão e contradição do acórdão ora recorrido.

9. Os embargantes alegaram que, anterior ao julgamento do recurso de reconsideração, foi requerido o pedido de sobrestamento do julgamento deste processo e redistribuição do feito ao Ministro Marcos Vilaça. Neste contexto, solicitaram a verificação da conexão entre as 42 tomadas de contas. Colacionaram excerto da Decisão nº 1.112/2000-TCU-Plenário, defendendo a distribuição dos recursos para um único relator devido às causas conexas.

10. Alegaram omissão do acórdão recorrido, uma vez que não houve manifestação do Ministro Marcos Vilaça sobre os argumentos do embargante a respeito do sobrestamento do feito e da redistribuição.

Análise

11. De início, cabe tecer breve contextualização. O Planfor é composto por projetos e programas de educação profissional e por projetos especiais financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, em consonância com as diretrizes fixadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). A gestão do programa foi delegada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), que o implementa por meio de convênios firmados com os governos estaduais e com entidades públicas ou privadas – as denominadas parcerias. Aos estados e ao DF incumbe apresentar, por intermédio de suas Secretarias de Trabalho, um Plano Estadual de Qualificação - PEQ.

12. A auditoria no Planfor/DF (TC 003.473/2000-2) originou-se de representação da 5ª Secex, fundada em denúncias de malversação dos recursos federais transferidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no contexto do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 5/1999 e de seu Termo Aditivo nº 1/1999, firmados pelo Governo do Distrito Federal – GDF. Esse convênio foi firmado sob a égide da Resolução Codefat nº 194, de 23/9/1998, que fixou as diretrizes para a execução do Planfor em 1999.

13. A SPPE/MTE autorizou, em 1999, o repasse ao GDF de R$ 24.486.000,00 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil reais) para a execução do PEQ apresentado por ocasião da aprovação do convênio. A Seter/DF utilizou esses recursos para contratar, sem licitação, com fulcro no disposto no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, entidades selecionadas com base nas regras previstas no Edital nº 2/1998.

14. Os recursos federais repassados para o Distrito Federal sob a égide do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 5/1999 serviram de lastro para a assinatura de contratos com diversas entidades. O Plenário desta Casa, após ter tido ciência de indícios de irregularidades na execução desses contratos, determinou a instauração de 42 TCEs (Decisão nº 1.112/2000-TCU-Plenário), visando definir as responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, obter o devido ressarcimento ao erário e aplicar as sanções cabíveis.

15. As irregularidades identificadas nos processos do PEQ/DF-1999 vão desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução dos contratos. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos do edital e do contrato.

16. Nesta TCE, analisam-se os contratos PE/CFP nºs 3/1999 e 71/1999, firmados pelo Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Brasília – Sindhobar e pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal - Seter/DF, nos valores totais e históricos de R$ 1.659.004,00 (um milhão, seiscentos e cinquenta e nove mil e quatro reais) e R$ 198.000,00 (cento e noventa e oito mil reais), respectivamente, tendo por objeto a qualificação de 10.808 profissionais envolvidos nas atividades de hotelaria e gastronomia do DF. Analisou-se, ainda, de forma subsidiária, a contratação do

UniCeub, que ficou encarregado de fiscalizar a execução do Planfor-DF/1999 (contrato PE/CFP nº 26/1999).

17. A Seter/DF contratou sem licitação o Sindhobar, não tendo sido observadas as determinações constantes do Edital nº 2, de 5/11/1998. Demais disso, ficou evidenciada a execução parcial dos Contratos nºs 3/1999 e 71/1999, firmados entre o Sindhobar e a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF.

18. Após estes esclarecimentos, cumpre citar que os recorrentes trouxeram fundamentos que não atestam eventual contradição, obscuridade ou omissão do acórdão recorrido. Os recursos de reconsideração dos ex-dirigentes da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do DF – Seter/DF foram lastreados, em síntese, no fato de que, segundo eles, não teriam sido responsáveis diretos pelos atos que deram causa aos prejuízos aos cofres públicos.

19. As considerações trazidas em sede de embargos declaratórios sobre sobrestamento do feito e da redistribuição não se mostram aptas a afastar as irregularidades relativas ao procedimento licitatório na contratação do Sindhobar e à execução parcial dos contratos examinados nesta tomada de contas especial.

20. Demais disso, não há como acolher os pedidos formulados pelos recorrentes, uma vez que a conexão arguida não se faz presente neste caso. Conforme asseverado no relatório do Acórdão nº 333/2010-TCU-Plenário, os objetos dos processos indicados são diferentes (cada processo trata de um determinado contrato), sendo este, inclusive, o motivo que levou o Tribunal a determinar a abertura de 42 (quarenta e duas) tomadas de contas especiais (Decisão nº 1.112/2000-TCU-Plenário).

21. Neste contexto, é importante ter em conta que, a despeito de haver um mesmo relator para as quarenta e duas tomadas de contas especiais supracitadas, nos julgamentos realizados pelo Tribunal têm sido levadas em consideração as peculiaridades de cada processo, não havendo razão legítima para se reunir em um único relator os recursos eventualmente interpostos contra deliberações proferidas nesses quarenta e dois processos. Neste caso, deve prevalecer, portanto, a regra de sorteio prevista no art. 154, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, ***in verbis****: 'Art. 154. O Presidente sorteará relator de cada processo referente a: I - recursos de reconsideração e de revisão e pedido de reexame interpostos às deliberações das câmaras ou do Plenário; [...].'*

22. Dessa forma, não há que se falar em prevenção em sede de embargos declaratórios, uma vez que não houve omissão.

23. Destarte, o que se debate nesta TCE são as circunstâncias presentes na administração dos contratos relacionados à execução do Planfor, as quais permitiram a conclusão de que os recorrentes, ainda que não tivessem praticado ato concreto específico lesivo ao erário, deram causa a dano aos cofres públicos. Assim, entende-se que não merecem prosperar os argumentos dos embargantes.

Argumento (fls. 3/6 do anexo 4)

24. No mérito, os recorrentes asseveraram que, no recurso de reconsideração, a unidade técnica teria aduzido que a condenação ao ressarcimento ocorreu devido ao contrato não ter especificado de forma clara seu objeto, suas condições para execução, além dos direitos e obrigações, ao arrepio do art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

25. Defenderam suposta omissão do TCU quanto da análise das alegações de defesa sobre a metodologia utilizada na quantificação de débito. Eles trouxeram a lume o art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao pugnar que o valor poderia ser calculado por estimativa, desde que por meios confiáveis.

26. Consignaram que a Resolução nº 194, de 23/9/1998, ao tratar no art. 7º dos parâmetros de custo que deveriam ser adotados na elaboração dos planos de trabalho, não teria feito distinção entre ações de ensino profissional, tais como, cursos, treinamentos e outras formas de ensino presencial ou à distância, não havendo critérios objetivos para se aferir a comprovação da execução dos contratos.

27. Também solicitaram o exame detalhado da metodologia de cálculo utilizada na apuração do valor do débito parcial imputado aos responsáveis, para verificar que este montante não teria excedido o real valor devido.

28. Neste contexto, apontaram que a metodologia de cálculo para apuração do débito parcial apresentou limitações e não atendeu ao art. 210, § 1º, inciso II, do referido Regimento acerca da apuração do débito por estimativa.

29. Os recorrentes aduziram que a 5ª Secex teria estimado o percentual de adimplemento do objeto avençado, defendendo que não se poderia definir o valor do débito por estimativa.

30. Asseveram que não poderia haver imputação de débito, pois conforme suscitado no recurso de reconsideração, o acórdão guerreado não considerou o entendimento já manifestado por esta Corte em casos similares, apreciados nas TCEs objeto do TC 003.112/2001-9 e TC 003.116/2001-8. Os recorrentes completaram dizendo que as contas deveriam ser julgadas irregulares sem imputação de débito, uma vez que o dano ao erário foi de difícil quantificação.

31. Demais disso, argumentaram que não houve indícios de que os responsáveis ligados à Seter/DF locupletaram-se dos recursos públicos em comento e que não houve manifestação no acórdão combatido sobre este ponto. Sinalizaram que esta Corte já teria pacificado entendimento de que mesmo ocorrendo desvio de finalidade e não restando comprovados má fé ou locupletamento dos agentes públicos, o julgamento das contas seria pela regularidade com ressalva. Solicita o julgamento de suas contas nestes termos.

32. Por fim, os recorrentes pleiteiam que sejam acolhidos seus argumentos, emprestado efeitos infringentes a este recurso e anulado o Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário. Solicitaram ainda a redistribuição deste processo ao Ministro Marcos Vilaça e o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos embargantes.

Análise

33. Os recorrentes buscam revolver o mérito da matéria e não sanar eventual contradição, obscuridade ou omissão do acórdão recorrido. Defendem na verdade a fragilização da metodologia de cálculo utilizada na apuração do valor do débito parcial imputado aos responsáveis, com vistas a afastar a responsabilidade a eles imputada.

34. Não obstante os argumentos apresentados, o que se evidenciou nos autos foi o nexo de causalidade entre a conduta dos responsáveis e a inexecução parcial dos contratos avençados. Nesta esteira, conforme bem detalhado no voto condutor do Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário, cabe colacionar as condutas que caracterizaram a responsabilização pela imputação de débito, a saber.

34.1. Quanto a Wigberto Tartuce, então titular da Seter/DF, foi o signatário do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 5/1999 e, na qualidade de gestor do PEQ/DF-1999 como um todo, era o responsável, perante o Ministério do Trabalho e Emprego, pela comprovação da correta aplicação dos recursos recebidos, nos termos das cláusulas desse convênio e das normas que regulamentavam as transferências de recursos por parte da União, a exemplo da Instrução Normativa STN nº 1/1997. Os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados por ele, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Finalmente, é de ressaltar que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa ***in eligendo****, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente. Depreende-se, portanto, que as imputações feitas a Wigberto Tartuce, relativas à inexecução contratual, são plenamente compatíveis com suas atribuições regimentais e com as obrigações assumidas por intermédio do mencionado convênio.*

34.2. Já para Marise Ferreira Tartuce, Chefe do Departamento de Educação para o Trabalho – setor diretamente ligado aos repasses, ficou comprovado que a sua função não deveria terminar com a liberação dos recursos. Toda verba pública está amarrada a uma finalidade pública. Portanto, o gestor que aprova a concessão de dinheiro público, sob o compromisso de aplicação em determinado fim, tem o dever de verificar a regularidade do uso, ainda que por terceiros, porque ele também responde pelo valor enquanto não haja prova de que foi bem direcionado, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992 e art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967.

35. Por sua vez, em que pese a tentativa de discutir o mérito em sede de embargos de declaração, é de se registrar aqui as adequadas considerações sobre a quantificação do débito constantes do voto que fundamentou o Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário, ***in verbis****: 'Este foi calculado de forma objetiva, a partir dos dados constantes da publicação 'Aprender Fazendo', editada pelo próprio Sindhobar, em cotejo com as horas/aula previstas em contrato.'*

36. Além disso, impende destacar que o cálculo do débito restou bem demonstrado na instrução da 5ª Secex, às fls. 332/338 e 360 do volume principal. Na mesma esteira, há que sinalar que, compulsando o voto condutor do Acórdão nº 2.343-2006-TCU-Plenário, a quantificação do dano ao erário foi devidamente explicitada, ***in verbis****:*

'[...] Segundo as instâncias que me precederam no exame destes autos, é razoável aceitar os dados constantes do relatório final apresentado pelo Sindhobar como verídicos. Aduzo que esses dados foram publicados na Revista 'Aprender Fazendo', de autoria daquele sindicato.

12. Ocorre que a Secex excluiu desses quantitativos os treinamentos realizados fora do período de vigência dos contratos sob comento, além de três cursos que teriam sido supostamente realizados com recursos próprios do Sindhobar.

13. Julgo que essa glosa, no valor histórico de R$ 141.664,00 (cento e quarenta e um mil, seiscentos e sessenta e quatro reais), não deveria ter sido realizada. A uma, porque, tendo em vista o contexto em que foi implementado o Planfor no DF em 1999, a irregularidade consistente na realização de treinamentos fora do período avençado deve ser relevada, em caráter excepcional. A duas, porque, caso os três treinamentos contratados tenham sido efetivamente realizados com recursos próprios do Sindicato, não parece adequado impor ao Sindhobar a obrigação de restituir os valores respectivos, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração Pública. A três, porque, em consonância com o disposto no art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, a apuração do débito far-se-á mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que, seguramente, não excede o real valor devido.

14. Assim sendo, considero que o valor histórico do débito a ser ressarcido é R$ 1.005.471,81 (um milhão, cinco mil e quatrocentos e setenta e um reais e oitenta e um centavos), correspondentes a 54,14% do total contratado.'

37. Destarte, considerando que não restaram comprovadas a contradição, a obscuridade ou a omissão do acórdão ora embargado, entende-se pelo não acolhimento dos argumentos dos recorrentes.

38. Com arrimo na análise feita, a conclusão é pelo conhecimento do recurso e rejeição dos presentes embargos de declaração, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário.

Proposta de encaminhamento

39. À vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos embargos de declaração opostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce, com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário; e

b) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados."

É o relatório.

VOTO

Os embargos de declaração opostos nestes autos de tomada de contas especial podem ser conhecidos, uma vez que atendem os requisitos gerais dos recursos (art. 34, § 1º, da Lei nº 8.443/1992) no que se refere à singularidade, tempestividade, legitimidade do recorrente, interesse em recorrer e adequação do documento.

2. A propósito, impende ressaltar que este Tribunal já firmou orientação no sentido de que, em recursos da espécie, se exclui do juízo de admissibilidade o exame, ainda que em cognição superficial, da existência de obscuridade, omissão ou contradição na decisão recorrida, cuja verificação deve ser remetida para o mérito (Acórdãos nºs 637/2005-TCU-Plenário e 855/2003-TCU-2ª Câmara).

3. Todavia, no mérito, assiste razão à unidade técnica ao concluir que não merecem prosperar as alegações dos embargantes acerca da ocorrência de omissões, contradições ou obscuridades na deliberação recorrida.

4. Em consonância com o art. 1º, § 3º, incisos I a III, da Lei nº 8.443/1992, são partes essenciais das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:

I – o relatório do Ministro-Relator, de que constarão as conclusões da instrução da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU;

II – fundamentação com que o Ministro-Relator analisa as questões de fato e de direito;

III – dispositivo com que o Ministro-Relator decide sobre o mérito do processo.

5. Com relação à observância do que dispõe o inciso II acima referido, pode ser verificado que, no voto condutor da deliberação embargada, além de acompanhar o posicionamento da unidade técnica, cuja instrução contrária ao provimento dos recursos de reconsideração incorporei às minhas razões de decidir, fiz questão de tecer considerações sobre a presente tomada de contas especial nos vinte itens em que se desdobrou o aludido voto.

6. A jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que o voto deve indicar os fundamentos que subsidiam a proposta de deliberação apresentada pelo Ministro-Relator, mas não precisa contraditar ponto por ponto as alegações produzidas pelos recorrentes.

7. Concordo com a unidade técnica que não ocorreu a alegada omissão e contradição por não ter havido manifestação do Ministro Marcos Vinicios Vilaça sobre o pedido de sobrestamento do feito e da redistribuição dos recursos por conexão.

8. O presente processo foi excluído da Pauta nº 13/2009 da Sessão do Plenário de 22/4/2009, na forma requerida pelo advogado de Wigberto Ferreira Tartuce.

9. Na forma do art. 107 da Lei Orgânica do TCU, a distribuição dos processos observará os princípios da publicidade, da alternatividade e do sorteio.

10. Assim, não constitui omissão ou contradição o fato de não se estender à fase recursal a conexão estabelecida para fins de instrução inicial das tomadas de contas especiais autuadas para exame da regularidade dos 42 contratos celebrados para execução do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador, no Distrito Federal, em 1999. Uma vez que nos recursos de reconsideração são abordadas questões específicas de cada uma dessas contratações, não há motivo para que se deixe de aplicar a regra geral para o seu sorteio entre os Ministros, observado o princípio da alternatividade.

11. Relativamente à relatoria dos recursos de reconsideração interpostos nesta TCE, verifica-se que coube, inicialmente, ao Ministro Marcos Vincios Vilaça. Durante a vacância do cargo, os autos foram redistribuídos para o Ministro Walton Alencar Rodrigues, que não chegou a atuar.

12. Ao assumir a relatoria dos processos que cabiam ao meu antecessor, fiz incluir novamente esta TCE em pauta somente na Sessão de 24/3/2010, ocasião em que foi proferido o acórdão embargado.

13. Como se pode ver, no deslinde desta TCE, a pretendida prevenção do Ministro Vilaça em nada modificaria o seu curso.

14. Também não ocorreu a alegada omissão relativamente à metodologia de cálculo utilizada para a fixação do valor a ser ressarcido ao erário, até mesmo porque essa questão não foi arguida nos recursos de reconsideração manejados pelos ora embargantes, conforme deixei registrado nos itens 12 e 13 do voto condutor da deliberação embargada. Naquela ocasião, consignei que os gestores procuravam afastar suas responsabilidades pelo ressarcimento do débito, sem, no entanto, contestá-lo.

15. Cabe ressaltar que, na quantificação do débito, o Relator **a quo** seguiu o disposto no art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno, atentando para que a quantia estimada não excedesse o real valor devido. Tanto que relevou falhas cometidas pelo Sindhobar e afastou a glosa proposta pela unidade técnica e pelo Ministério Público, no valor histórico de R$ 141.664,00, com o que reduziu o valor a ser

ressarcido para R$ 1.005.471,81, conforme itens 10 a 15 do voto condutor do Acórdão nº 2.343/2006-TCU-Plenário.

16. Não foram apresentados documentos idôneos que provem a adequada destinação da totalidade dos recursos recebidos pelo Sindhobar. O dano ao erário e a responsabilização dos envolvidos decorreu da inobservância, pela Seter/DF, de regras contratuais que condicionavam o pagamento das parcelas à apresentação das devidas comprovações da execução dos serviços.

17. As irregularidades permearam praticamente todos os contratos celebrados para execução do Planfor, no exercício de 1999, com o envolvimento direto de servidores do escalão superior da Seter/DF, conforme destaquei nos itens 16 a 19 do voto que fundamenta o acórdão embargado.

18. Entendo que a responsabilização do ex-titular da Seter/DF está bem caracterizada na instrução que serviu de base ao acórdão objeto dos recursos de reconsideração então em apreciação.

19. Quanto à ex-Chefe do Departamento de Educação para o Trabalho, setor diretamente ligado aos repasses, não havia como eximi-la da falta de cumprimento do dever de verificar a regularidade do uso do dinheiro público, ainda que por terceiros, no caso o Sindhobar, o qual se limitou, no recurso de reconsideração improvido, a fazer considerações de ordem genérica, sem comprovar, mediante documentação idônea e robusta, o cumprimento dos contratos firmados com a Seter/DF.

20. Desse modo, e considerando que os argumentos então oferecidos pelos recorrentes não permitiram fossem descaracterizadas as ilegalidades por eles cometidas na aplicação de recursos do Planfor, acompanhei a proposta de rejeição dos recursos de reconsideração.

21. O que os embargantes pretendem, na verdade, é rediscutir o mérito da deliberação embargada, tanto que pedem sejam emprestados efeitos infringentes aos presentes embargos e, consequentemente, prestigiar entendimento que já teria sido manifestado pelo Tribunal em casos similares, julgando as suas contas regulares com ressalva.

22. Nesse contexto, concordo com a Secretaria de Recursos que não há as alegadas omissão, contradição ou obscuridade na deliberação embargada, devendo ser negado provimento aos embargos, mantendo-se inalterado o Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário.

Diante do exposto, acolho o parecer da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 602/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº 003.093/2001-1
2. Grupo I – Classe I – Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial
3. Recorrentes: Wigberto Ferreira Tartuce (CPF 033.296.071-49) e Marise Ferreira Tartuce (CPF 225.619.351-91)
4. Unidade: Secretaria de Trabalho e Renda do Distrito Federal – Seter/DF
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 5ª Secex e Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Luciana Ferreira Gonçalves (OAB/DF nº 15.038), Any Ávila Assunção (OAB/DF nº 7.750), Eduardo Stênio Silva Sousa (OAB/DF nº 20.327), Henrique de Souza Vieira (OAB/DF nº 12.913), Herman Ted Barbosa (OAB/DF nº 10.001), Jacques Maurício Ferreira

Veloso de Melo (OAB/DF nº 13.558), Kelen Lemos Pereira (OAB/DF nº 22.283), Ulisses Borges de Resende (OAB/DF nº 4.595) e Viviane Pimentel Veloso (OAB/DF nº 20.791)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de embargos de declaração opostos contra o Acórdão nº 565/2010-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 31, 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo em seus exatos termos o acórdão recorrido;

9.2. dar ciência desta deliberação aos recorrentes.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0602-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-011.632/1999-2 (com 8 anexos e 26 volumes)
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Recurso de Revisão)
Unidade: Conselho Regional de Administração do Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ)
Recorrentes: Abílio Thomaz de Freitas (ex-Vice Presidente do CRA/RJ), Wagner Huckleberry Siqueira (ex-Presidente do CRA/RJ), Leonardo Ribeiro Fuerth (ex- Diretor Executivo do CRA/RJ), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira (ex-servidora do CRA/RJ) e Adolpho da Silva Oliveira (ex-servidor do CRA/RJ)

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. REGULARIDADE. DENÚNCIA. NOVOS DOCUMENTOS. EVIDÊNCIAS DE IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES E PAGAMENTOS. RECURSO DE REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

1. É admissível recurso de reconsideração contra o novo julgamento proferido em sede de recurso de revisão, quando fundamentado no surgimento de documentos novos.

2. O objeto do recurso de reconsideração após o recurso de revisão não é propriamente o julgamento deste, pelo provimento ou improvimento, mas sim o novo julgamento das contas que substitui o acórdão rescindido.

3. Não é cabível recurso contra a negativa de provimento a recurso de revisão, pois, neste caso, não há a rescisão do julgamento inicial.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da auditora da Secretaria de Recursos – Serur (fls. 20/50, anexo 8), com cujas conclusões manifestaram-se de acordo os dirigentes dessa unidade técnica especializada, bem como o Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, cf. parecer acostado à fl. 53 (anexo 8).

"*Trata-se de recursos de reconsideração em face do Acórdão 1833/2008 – Plenário (fls. 114/116, v.p.), exarado no âmbito do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra a deliberação proferida por este Tribunal, na Sessão de 14/9/2000 (Relação nº 57/2000, Gab. Min. Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 34/2000, 2ª Câmara), que julgou regulares as contas do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ), relativas ao exercício de 1998.*

2. A interposição do recurso de revisão decorreu da verificação, em sede da denúncia tratada no processo TC 005.814/2004-5, de indícios de irregularidades que teriam ocorrido na gestão daquele conselho nos exercícios de 1997 a 2004, consubstanciadas em falhas nos procedimentos licitatórios, pagamentos sem a execução dos objetos contratuais e contratação de prestadores de serviços cujos sócios são dirigentes e/ou funcionários do CRA/RJ.

3. Após o desenvolvimento regular do processo, o Plenário desta Corte prolatou o Acórdão 1833/2008, confirmado pelo Acórdão 1118/2009 – TCU – Plenário, cujos teores reproduzem-se a seguir naquilo que interessa para o deslinde da questão:

'9.1. com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92, conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público/TCU para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente a deliberação adotada pela 2ª Câmara na Sessão de 14/9/2000 (Relação nº 57/2000, Gab. Min. Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 34/2000, 2ª Câmara);

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19, ***caput****, e 23 inciso III, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Srs. Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira;*

9.3. condenar, solidariamente, os Srs. Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas e Leonardo Ribeiro Fuerth, ao pagamento dos valores abaixo especificados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas a seguir especificadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data	*Valor (em R$)*	
07/04/1998	*1.723,75*	*(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)*
02/09/1998	*1.723,75*	*(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)*
08/10/1998	*4.399,50*	*(quatro mil trezentos e noventa e nove reais, cinquenta centavos)*
26/11/1998	*4.267,52*	*(quatro mil duzentos e sessenta e sete reais, cinquenta e dois centavos)*
15/12/1998	*11.819,92*	*(onze mil oitocentos e dezenove reais, noventa e dois centavos)*

9.4. condenar, solidariamente, os Srs. Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira, ao pagamento dos valores abaixo especificados,

com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas a seguir especificadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Data	*Valor (em R$)*	
06/05/1998	*1.723,75*	*(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)*
03/06/1998	*1.723,75*	*(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)*
22/06/1998	*1.723,75*	*(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)*
03/08/1998	*1.723,75*	*(mil setecentos e vinte e três reais, setenta e cinco centavos)*

9.5. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23 inciso I, da Lei nº 8.443/92, julgar regulares as contas dos Srs. Wallace de Souza Vieira, Adilson de Almeida, Heidy Padrão do Espirito Santo e Roseanne Huckleberry Siqueira Peres, dando-lhes quitação plena;

9.6. com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443/92, aplicar aos Srs. Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira multa individual no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas da Sra. Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, aplicando-lhe a multa do art. 58, incisos I e II da mesma Lei, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU) o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado até a data do efetivo pagamento;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.9. autorizar desde logo o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/92, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.9.1. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.10. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, aos responsáveis e ao Conselho Regional de Administração do Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ).'

4. Inconformados com esse ***decisum****, os Srs. Abílio Thomaz de Freitas, Wagner Huckleberry Siqueira, Leonardo Ribeiro Fuerth, Vanessa Huckleberry Portela Siqueira e Adolpho da Silva Oliveira interpuseram os presentes recursos de reconsideração (fls. 1/13, Anexo 4; fls. 1/44, Anexo 5; fls. 1/28, Anexo 6, fls. 1/21, Anexo 7; e fls. 2/13, Anexo 8), os quais cabe analisar.*

ADMISSIBILIDADE

5. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Serur (às fls. 16/18, Anexo 4; fls. 46/48, Anexo 5; fls. 30/32, Anexo 6; fls. 24/26, Anexo 7; e fls. 15/17, Anexo 8), ratificado por

despacho do Ministro-Relator Benjamin Zymler (fl. 29, Anexo 7) pelo conhecimento dos recursos, suspendendo os efeitos dos subitens 9.2/9.4 e 9.6/9.8 do Acórdão 1.833/2008 – TCU – Plenário.

PRELIMINAR

6. Registre-se que todos os recorrentes apresentaram preliminares que serão analisadas neste momento.

I) Recorrentes: Abílio Thomaz de Freitas (Anexo 4), Leonardo Ribeiro Fuerth (Anexo 6) e Adolpho da Silva Oliveira (fls. 3/5, Anexo 8)

Argumento

7. Informe-se que os recorrentes apresentam os mesmos argumentos em sede de preliminar. Nessa linha, em respeito à economia processual, estes serão analisados em conjunto.

8. Os recorrentes trazem alegações quanto à inadmissibilidade do recurso de revisão interposto pelo MP/TCU contra a decisão que julgou as contas do CRA/RJ referentes ao exercício de 1998. Nesse sentido, discorrem acerca da natureza do recurso de revisão, aproximando-o da ação rescisória, o que acarretaria interpretação restritiva do conteúdo da referida espécie recursal.

9. O Sr. Abílio afirma que nenhum documento novo foi trazido em relação à sua pessoa, tendo em vista que o parecer por ele emitido em processo de contratação, com indícios de não atender aos comandos da Lei 8.666/1993, já se encontrava nos autos do processo de contas. Nessa linha, conclui pela inadequação do recurso de revisão.

10. Ademais, consideram ter ocorrido preclusão, pois a irregularidade formal a eles imputada deveria ter sido objeto de reconsideração e não de revisão, em face da ausência de fundamento para o conhecimento do recurso de revisão.

Análise

11. Compulsando os autos, verifica-se não assistir razão aos recorrentes. Isto porque não foi localizado no volume em que se encontra a prestação de contas do exercício de 1998 os documentos por eles referidos como fundamento do recurso de revisão impetrado pelo MP/TCU contra a sua pessoa.

12. Considera-se oportuno reproduzir aqui o exame de admissibilidade proferido previamente por esta Serur, com o qual se anui plenamente, a fim de esclarecer a questão levantada pelo recorrente quanto a 'documento novo' e adequação do recurso de revisão no presente caso em concreto:

'(...)

Ocorre que, a nosso ver, a aplicação analógica das regras oriundas do Direito Processual Civil nem sempre se vislumbra como a mais adequada, em razão das especificidades existentes no processo de contas desta Corte.

*Uma dessas especificidades refere-se à possibilidade de o Ministério Público junto ao TCU interpor recurso de revisão em face de indícios de elementos eventualmente não analisados pelo Tribunal na decisão original que podem, inclusive, conduzir ao agravamento da situação do responsável ou à inclusão de novos responsáveis, nos termos do art. 288, §§ 2º e 3º, parte final, do RI/TCU. Nesse caso, percebe-se que o recurso do MP/TCU fundamenta-se em 'elementos novos', ou melhor, em 'irregularidades novas' que ainda não foram examinadas por esta Corte de Contas no acórdão recorrido, constituindo-se, na verdade, em uma ampliação da matéria inicialmente julgada (causa **petendi**). O impacto dessas 'irregularidades novas' nas contas anuais ordinárias do órgão somente ocorre em decorrência dos disposto no art. 206, **caput** e § 1º, do RI/TCU.*

Cumpre destacar que a hipótese de interposição de recurso de revisão prevista no art. 288, § 2º, do RI/TCU não se confunde com a estabelecida no art. 35, III, da Lei n. 8.443/92, pois, naquele caso, os elementos novos trazidos aos autos, conquanto possam ser considerados como 'documentos novos', não possuem qualquer eficácia sobre a prova produzida. Tal eficácia pressupõe, por óbvio, a existência de uma prova já produzida nos autos sobre a questão discutida, sendo o objeto do recurso, justamente, a desconstituição dessa prova. Conforme visto acima, no recurso de revisão interposto com base no art. 288, § 2º, do RI/TCU, não se busca a desconstituição de provas de questões já apreciadas nos autos, mas sim, a constituição de provas sobre matéria nova ao processo, acerca da qual os responsáveis nunca tiveram a oportunidade de se manifestar. Há, portanto, ampliação da matéria julgada no processo,

situação essa não encontrada no art. 35, inc. III, da Lei nº 8.443/92, já que, neste caso, os 'fatos novos' que possibilitam o conhecimento do recurso de revisão devem, necessariamente, ser pertinentes às questões já julgadas nos autos, a fim de que possam desconstituir as provas produzidas sobre essas questões.

No que diz respeito à ação rescisória, não é admitido a proposição dessa espécie recursal com base em questões ainda não analisadas na ação judicial, visto que o 'documento novo' previsto no art. 485, II, do CPC deve ser capaz, por si só, de assegurar pronunciamento favorável ao autos, devendo, então, necessariamente, estar relacionado à questão objeto de discussão na ação (a respeito do tema, vide também: MIRANDA, Pontes de. Tratado da Ação Rescisória. Campinas: Bookseller, 1998, p. 327 e CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil. 7.ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, vol. 2, p. 20).

Dessa forma, verificamos que recurso de revisão e ação rescisória, embora similares, não se tratam de institutos processuais idênticos, uma vez que aquele admite o 'fato novo' ainda não apreciado no acórdão recorrido como hipótese de seu recebimento. Assim, concluímos não ser adequada a simples transposição dos conceitos oriundos do processo civil sem atentar para as especificidades do processo no TCU.

No presente processo, o recurso de revisão interposto pelo MP/TCU (Anexo 1) teve por fundamento a ocorrência de irregularidades novas apuradas em processo de denúncia (TC 005.814/2004-5), as quais não foram apreciadas por ocasião do julgamento original das contas ordinárias constituídas no presente processo. Desta feita, vislumbramos que a referida impugnação do ***Parquet*** *não operou à plena semelhança de uma ação rescisória existente no processo civil, pois além de rescindir e rejulgar a deliberação original, funções típicas da ação rescisória, julgou questões (fatos novos) que não compuseram inicialmente o processo, situação específica inexistente na disciplina da ação rescisória.*

Nestes termos, havendo uma decisão original terminativa em processo de contas sobre os 'fatos novos' apresentados com fundamento no art. 288, § 2º, do RI/TCU, entendemos ser cabível a interposição do presente recurso de reconsideração, à luz do disposto nos arts. 32, inc. I, e 33 da Lei n. 8.443/92, c/c art. 285, ***caput****, do RI/TCU.*

Ademais, cabe ressaltar que a impossibilidade de se interpor recurso de reconsideração se constituiria em uma supressão de instância, pois se os 'fatos novos' ensejadores do recurso do revisão do MP/TCU tivessem sido apurados antes do julgamento original, haveria a possibilidade de se interpor o mencionado recurso e, posteriormente, o recurso de revisão.

Com essas considerações, entendemos que o conhecimento do recurso interposto como Recurso de Reconsideração se afigura mais adequado à disciplina processual específica desta Corte de Contas.' (grifou-se)

13. Assim, no presente caso, verifica-se que as irregularidades constatadas no âmbito do TC 005.814/2004-5, autuado por meio de denúncia, não constaram do processo de prestação de contas ordinárias, constituindo, dessa forma, documento novo hábil e suficiente para o conhecimento do recurso de revisão impetrado pelo ***Parquet*** *especializado, como bem salientou o voto condutor da decisão ora recorrida, senão veja-se:*

'Conheço do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público, por preencher os requisitos constantes do art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/92 e por restar comprovada a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, desconhecidos deste Tribunal à época do julgamento das contas do CRA/RJ referentes ao exercício de 1998 (Relação nº 57/2000, Gab. Min. Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 34/2000, 2ª Câmara, Sessão de 14/9/2000).

2. Com efeito, os diversos atos e contratos examinados nestes autos somente vieram ao conhecimento do TCU após as diligências promovidas no âmbito do TC 005.814/2004-5, versando sobre denúncia convertida em tomada de contas especial, instaurada após o julgamento das presentes contas. Os diversos volumes do referido processo estão repletos de documentos que não foram submetidos anteriormente à apreciação desta Corte de Contas, constituindo, portanto, documentos novos com eficácia bastante para alterar o juízo firmado sobre a regularidade das presentes contas.'

14. Nessa linha, também descabida a preliminar de preclusão, tendo em vista a legitimidade do recurso de revisão ora questionado.

II) Recorrentes: Wagner Huckleberry Siqueira (Anexo 5) e Adolpho da Silva Oliveira (fls. 5 e 6, Anexo 8)

Argumentos

15. Informe-se que os recorrentes apresentam os mesmos argumentos em sede de preliminar. Nessa linha, em respeito à economia processual, estes serão analisados em conjunto.

16. Os recorrentes retomam a discussão acerca da natureza privada dos conselhos. Afirmam não estar questionando a necessidade de o conselho prestar contas ao TCU, mas sim salientando que, na época das contas ora analisadas, a natureza jurídica dos conselhos, estabelecida pela MP 1549-35, posteriormente transformada na Lei 9649/1998, seria privada, o que autorizaria a contratação de funcionários e serviços da mesma forma que a atividade privada, tendo em vista que o referido diploma legal teria afastado dos conselhos diversos institutos típicos da Administração Pública.

17. Colocam que na época das presentes contas havia insegurança jurídica causada pelo legislador, sendo descabidas punições decorrentes de contratações sem licitação, desde que comprovada a boa-fé, a ausência de sobrepreço e a efetiva realização do objeto contratado.

18. Afirmam ter agido de acordo com a legislação vigente à época dos fatos.

19. Requerem análise desse argumento a fim de ver reconhecida sua boa e regular gestão, de acordo com o ordenamento jurídico em vigor em 1998.

Análise

20. No que tange ao argumento acima apresentado, este já fora objeto de apreciação em dois momentos, quando da análise das citações e audiências e em sede de embargos de declaração. Veja-se quanto a este último o seguinte trecho do relatório condutor do Acórdão 1.118/2009 – TCU – Plenário, com cuja análise se anui plenamente:

'2 – Firmar entendimento de que:

a) os Conselhos de Fiscalização do exercício Profissional têm natureza de autarquia especial, sendo, portanto, partícipes da Administração Indireta da União;'

21. Ainda nessa esteira, este Tribunal, ao apreciar o TC 001.288/1998-9 que tratou de estudo por parte de Grupo de Trabalho, instituído pela Presidência em 29/10/1997, com o objetivo de verificar o alcance das disposições contidas na Medida Provisória n.º 1.549-35, de 9/10/97, quanto à atividade de controle nos conselhos profissionais, decidiu, dentre outras deliberações, o seguinte:

Decisão 701/98 – TCU – Plenário

'8.1 – firmar o entendimento de que os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em face do disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei n.º 8.443/92;'

22. Assim, observa-se que a jurisprudência desta Corte de Contas sempre foi uníssona no sentido de que os conselhos profissionais, têm natureza jurídica de autarquia, uma vez que revestidos pelo manto do poder de polícia, exclusivo da Administração Pública, arrecadam e gerenciam recursos de natureza tributária, estando, dessa forma, obrigados a se submeterem aos ditames aplicáveis à Administração Pública.

23. Desta forma, verifica-se que não há que se falar em contradição nos termos do Acórdão, pois que a questão atinente à natureza jurídica dos conselhos profissionais foi amplamente discutida nos autos, tendo, inclusive, o Ministro-Relator ratificado o entendimento, manifestando-se em seu voto, em conclusão à matéria, nos seguintes termos:

'8. Cabe ressaltar que, ainda que se admitisse possível a alteração da natureza jurídica das referidas entidades, mediante atribuição de personalidade jurídica de direito privado, isso em nada afetaria as ilegalidades praticadas, pois a referida MP não mencionou nem afastou de plano a incidência da Lei nº 8.666/93 que, como é sabido, é aplicada também a entidades de direito privado, a exemplo de empresas públicas e sociedades de economia mista.

9. Portanto, qualquer alegação dos responsáveis no sentido de que o CRA/RJ não estava obrigado a observar as disposições da Lei nº 8.666/93 deve ser descartada.' (grifou-se)

21. Assim, não assiste razão aos indigitados, pois como bem exposto acima, ainda que se discutisse à época dos fatos acerca da natureza jurídica dos Conselhos, em nenhum momento o ordenamento jurídico afastou a obrigatoriedade de observância dos comandos da Lei nº 8.666/1993, o que põe por terra a tese de insegurança jurídica.

22. Por fim, cumpre ressaltar o entendimento firmado pela Decisão 701/98 – TCU – Plenário, acima referenciado, no sentido de que os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em face do disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 8.443/92.

III) Recorrentes: Wagner Huckleberry Siqueira (anexo 5) e Vanessa Huckleberry Portella Siqueira (anexo 7)

Argumentos

23. Os referidos recorrentes trazem argumentos com o mesmo teor, cabendo sua análise em conjunto.

24. Os recorrentes afirmam que dos documentos apresentados pelo MP/TCU nenhum demonstrou possuir eficácia sobre a prova produzida, tendo em vista que as irregularidades apontadas já estavam documentadas no processo de contas original.

25. O Sr. Wagner continua descrevendo os fundamentos de sua condenação, para comparar com trecho do relatório condutor da decisão ora recorrida em que se teria elencado os indícios de irregularidades verificados pelo TC 005.814/2004-5, concluindo não haver correlação entre eles, o que seria suficiente para impossibilitar a admissão do recurso de revisão. Requer, nessa linha, sua nulidade.

26. Por fim, asseveram ter ocorrido prescrição, na medida em que não houve interrupção do prazo processual.

Análise

27. Inicialmente, cumpre informar que esta instrução, nos itens 11/14, já analisou a questão da admissibilidade do recurso de revisão interposto pelo ***Parquet*** *especializado no que tange à apresentação de documento novo, sendo desnecessária nova análise. Nesse sentido, os argumentos apresentados são insuficientes para anular a decisão ora recorrida.*

28. Quanto às irregularidades imputadas ao Sr. Wagner, verifica-se que o relatório condutor da decisão atacada não teve a pretensão, no trecho citado pelo indigitado à fl. 5, anexo 5, de ser exaustivo em suas considerações a respeito dos indícios de irregularidades descritos no TC 005.814/2004-5. Veja-se que mesmo se exaustivo, caso no curso do julgamento do recurso de revisão apresentado pelo ***Parquet*** *a unidade técnica instrutora, ou o próprio MP/TCU, verificassem indícios de novas irregularidades além daquelas inicialmente ensejadoras do conhecimento do recurso de revisão, uma vez reabertas as contas pela autoridade competente, todo e qualquer erro ou engano apurados seriam analisados, conforme determina o parágrafo único do art. 35 da Lei 8.443/1992, que atribui ao recurso de revisão efeito devolutivo pleno, desde que respeitadas quanto a todos os indícios apurados a ampla defesa e o contraditório, isto é, o devido processo legal. Como o recorrente fora chamado em audiência bem como citado por esta Corte para que se manifestasse acerca de todos os indícios de irregularidades verificados, concedeu-se a oportunidade de ampla defesa e contraditório, também respeitados na atual fase recursal. Dessa forma, não assiste razão ao recorrente.*

29. No que tange à tempestividade do recurso de revisão, veja-se trecho do exame de admissibilidade realizado por esta SERUR a esse respeito, com cuja análise se anui plenamente:

	S	*N*
2.1 HOUVE PERDA DE OBJETO?		*X*
2.2 SINGULARIDADE: A parte ou o interessado está interpondo a espécie de recurso pela primeira vez?	*X*	

2.3. TEMPESTIVIDADE: O recurso foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?	*X*	
2.3.1 - Data da publicação da decisão no D.O.U: 25/9/2000. Data de protocolização do recurso: 13/4/2005 (fl. 1, anexo 1).	*N/a*	*X*
2.3.2 - O exame da tempestividade restou prejudicado por falta do ciente do recorrente ou por ausência da data de autuação do recurso?		
2.3.3 – Em sendo intempestivo, houve superveniência de fatos novos?		

30. Como se extrai da leitura do trecho acima, o recurso foi interposto dentro do prazo legal, sendo descabida a alegação de prescrição.

MÉRITO

I) Recorrente: Abílio Thomaz de Freitas (anexo 4)

Argumento: Natureza jurídica do ato administrativo debatido nos autos: convênio de cooperação e não contrato.

31. De início, o recorrente afirma que o vínculo existente entre o Idort/RJ e o CRA/RJ decorre de convênio, não incidindo sobre esse ajuste o art. 38 da Lei nº 8.666/1993, o que modifica a atuação formal esperada da assessoria jurídica, bem como da comissão de licitação. Apresenta doutrina e jurisprudência deste TCU para distinguir contrato de convênio.

32. Explica que o Idort/RJ é uma instituição sem fins lucrativos com objetivos convergentes àqueles do CRA/RJ, o que atestaria a alegação acima.

33. Continua afirmando que no caso dos convênios, em regra, cabe a aplicação do art. 116 da Lei de Licitações e não o art. 38, aplicável, a seu ver, somente aos contratos. Isto porque o referido art. 116 traz em seu corpo os elementos necessários para formalização do convênio, distintos daqueles exigidos no art. 38 para os contratos.

34. Requer reconhecimento da regularidade de sua atuação, tendo em vista que os elementos tidos como não observados, entre eles, projeto básico, orçamento detalhado dos custos unitários, pesquisa e justificativa de preços e pronunciamento da comissão de licitação, dizem respeito somente aos contratos, não sendo exigidos para a celebração de convênios.

35. Afirma que houve a aprovação do plano de trabalho, como comprovaria ata de reunião do CRA/RJ, já constante dos autos.

36. Por fim, reafirma que a natureza do ajuste questionado é convênio, tendo em vista os interesses convergentes.

Análise

37. Inicialmente, cumpre observar que, ao contrário do ora alegado, o recorrente a todo momento em suas alegações defesa teceu afirmativas acerca do contrato com o Idort/RJ, sem afirmar se tratar de convênio, como pode se obervar do seguinte trecho do relatório condutor da decisão recorrida em que são relatados os argumentos das alegações de defesa do recorrente:

'Argumentos

29. Quanto aos pagamentos realizados, entre abril de 1998 e fevereiro de 1999, ao Instituto de Organização Racional do Trabalho – Idort, o responsável alega que essa entidade foi contratada por dispensa de licitação em 17/1/1997, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93. Alega que o Idort é uma instituição de robusta credibilidade e amplamente reconhecida. Cita documentos que corroborariam tal alegação. Segundo ele, é descabida a alegação de que não houve a devida motivação para a contratação direta do referido instituto.

30. (...) Já o Idort teria sido 'contratado para a consultoria jurídica diretamente prestada ao Plenário e à Diretoria (...) para a implementação ou defesa de ações judiciais de grande relevância para o conselho, cabendo também ao Idort a definição das estratégias das ações judiciais levadas a cabo pelo escritório Francisco Viégas Advogados Associados.' Aduz o responsável que 'o escritório jurídico era, inclusive, tecnicamente subordinado às diretrizes jurídicas formuladas pelos consultores do Idort alocados pelo CRA-RJ'.

(...)

Argumentos

34. Quanto à ausência de projeto básico na contratação do Idort, o responsável alega que essa exigência só poderia ser feita em relação a obras e serviços de engenharia. Transcreve trecho doutrinário com o fim de corroborar sua alegação (fls. 212/213, anexo 1). Quanto à ausência de orçamento detalhado, alega que essa exigência não poderia ser cumprida em todos os casos. Em relação à falta de designação formal de fiscais para fiscalizarem o contrato, o responsável aduz que a exigência legal é excessiva e equivocada. Segundo ele, houve acompanhamento do contrato pela própria Diretoria Executiva do CRA-RJ e pelos gerentes de cada área. Alega que agiu de boa-fé nas contratações realizadas.' (grifou-se)

38. Como se extrai da leitura dos argumentos trazidos pelo próprio recorrente em sede de alegações de defesa, ele não firmou convênio com Idort/RJ, mas sim contrato em que havia contraprestações opostas: o Idort/RJ era remunerado pelos serviços prestados para o próprio CRA/RJ em 'consultoria jurídica diretamente prestada ao Plenário e à Diretoria (...) para a implementação ou defesa de ações judiciais de grande relevância para o conselho'. Nessa contratação não se verificam interesses convergentes, mas sim contrapostos. Nessa linha, não há que se falar em afastamento da Lei de Licitações no presente caso.

39. Como o recorrente não apresentou argumentos nem documentos suficientes e adequados para ilidir as irregularidades constatadas na contratação do Idort/RJ, concorda-se plenamente com o encaminhamento constante do relatório condutor da decisão atacada no seguinte sentido:

'(...) pagamentos irregulares realizados entre abril de 1998 e fevereiro de 1999 por conta do contrato firmado com o Instituto de Organização Racional do Trabalho – Idort.

(...)

Análise

31. Os argumentos apresentados são improcedentes. A natureza dos trabalhos que seriam prestados pelo Idort ao CRA/RJ, foram elencados na Cláusula Segunda, parágrafo único, do Termo de Cooperação (fls. 6/8, anexo 2, n.o. 1), e consistiam em: estudos, consultoria e/ou assessoramento técnico, projetos de pesquisa e de desenvolvimento, serviços tecnológicos de apoio científico, disponibilização de instalações, equipamentos, recursos humanos e de infraestrutura, além de programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal. Assim, não obstante a generalidade do objeto contratual, os serviços, de fato, desenvolvidos seriam definidos por meio de termos aditivos. O Termo Aditivo nº 01/98 (fls. 15, anexo 2) refere-se a 'Projeto para Registro e Fiscalização das Empresas'. Já o Termo Aditivo n.º 02/98 (fls. 28/9, anexo 2) é relativo à 'Consultoria Jurídica e/ou Extrajudicial, bem como Assuntos de Natureza Cível, Administrativa e Processual'.

32. Da análise dos serviços prestados pelo Idort, verifica-se que a natureza dos trabalhos não se amoldam aos casos de dispensa de licitação previstos no art. 24, inciso XIII, da Lei n 8.666/93, porquanto trata-se de mera prestação de serviços para os quais a licitação seria essencial. Ressalte-se que a contratação do Idort se deu num contexto deveras anormal, porquanto consta dos autos que, em 9/1/97, o Instituto encaminha ao CRA/RJ ofício propondo um programa de intercâmbio científico e tecnológico. Já no dia seguinte o Diretor Executivo, Sr. Leonardo R. Fuerth, solicita à Tesouraria providências no sentido de reservar o valor de R$ 800.000,00 para fazer face à contratação do instituto. Em 13/1/97, o Sr. Francisco Luiz do Lago Viegas – Assessor Jurídico, por meio de parecer, recomenda a contratação com dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII da Lei 8.666/93, o que fora feito em 17/1/97 (fls. 1/5, anexo 2, n.o. 1).

33. Cabe esclarecer que, ao contrário do alegado, houve sim coincidência dos serviços prestados pelo Idort e pelo Escritório Francisco Viégas Advogados Associados. O Termo Aditivo n. 02/98 (fls. 28/29, anexo 2), firmado com o Idort, tinha por objeto a 'Consultoria Jurídica e/ou Extrajudicial (...), bem como Assuntos de Natureza Cível, Administrativa e Processual', com duração de 12 meses, a contar de 1/3/98. Em 5/10/98, o Conselho firmou contrato com o Escritório Jurídico Francisco Viegas Advogados Associados (fls. 173/181, anexo 2), com objetivo de prestar os mesmos serviços. Os pagamentos referentes a esses serviços ocorreram entre 1/3/98 e 1/3/99.

(...)

Análise

35. Não procede a alegação de que o projeto básico não é exigível para contratos de prestação de serviços, posto que o entendimento desta Casa é no sentido de que a exigência de projeto básico não se limita às obras de engenharia, sendo também necessário nas contratações de prestação de serviços, seja nas áreas de terceirização de mão de obra, de informática, de transportes, entre outras. Nesse sentido são os Acórdãos nºs 405/1995 e 427/2002, ambos do Plenário.

36. O art. 67 da Lei nº 8.666/93 traz expressamente a necessidade de que haja a designação formal de um representante da Administração Pública para a fiscalização e o acompanhamento dos contratos; no entanto, como aceito pelo recorrente, esta prerrogativa não foi exercida pelo CRA/RJ. Assim, permanece a irregularidade, porquanto não houve designação formal dos representantes da entidade. Da mesma forma, não se pode acolher os argumentos relativos à ausência de orçamento detalhado. Havia um mandamento legal e ele não foi cumprido.

37. Com referência ao argumento de boa-fé, há de se ressaltar que sua presunção é relativa. Ela está na dependência direta das circunstâncias afetas a cada caso. A prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar faz parte do rol das situações que afastam tal presunção.'(grifou-se)

40. Repita-se que o recorrente não trouxe quaisquer documentos para afastar os atos irregulares acima identificados, devendo a decisão recorrida ser mantida em seus exatos termos.

Argumento: Pagamentos efetuados ao escritório Francisco Viégas/Natureza jurídica dos conselhos

41. Retoma a discussão acerca da natureza jurídica dos conselhos bem como da necessidade de observância da Lei de Licitações entre 1998 e 2003 e da submissão ao controle externo desta Corte, tendo em vista a transferência do controle para órgãos internos pela Lei nº 9649/1998.

42. Afirma que os TRFs e a Justiça Federal de 1º grau deixaram de dar prosseguimento às execuções fiscais a partir da interpretação do parágrafo 8º do art. 58 da referida norma.

43. Coloca que a solução encontrada para continuidade dos serviços de forma eficiente foi a terceirização.

44. Aduz que a saúde financeira dos conselhos restou comprometida em face do aumento da carga tributária.

45. Requer consideração desses aspectos para ver reformada a decisão recorrida.

Análise

46. Inicialmente, cumpre informar que já há posicionamento nesta instrução, nos itens 20/22, acerca da natureza jurídica dos conselhos, da obrigatoriedade de observância da Lei de Licitações e da competência deste TCU em julgar suas contas, sendo, portanto, desnecessário retomar essa discussão.

47. As demais alegações apresentadas pelo recorrente são insuficientes para justificar ou afastar a seguinte irregularidade a ele imputada (trecho extraído do relatório condutor da decisão atacada):

'(...) pagamento no valor total de R$ 10.342,50, efetuado ao escritório jurídico Francisco Viegas Advogados Associados, representado por funcionário do CRA/RJ, Franciso Luiz do Lago Viegas, sem cobertura contratual, mediante apresentação de recibos e notas fiscais sem data, referente a serviços prestados no período de março a agosto de 1998, em desacordo com arts. 3º, 9º, inciso III e 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93;

(...)

25. (...) Conforme ressaltado pela Secex/RJ, à fl. 200, do anexo 2, 'o pagamento, no valor de R$ 10.342,50, referente a serviços prestados no período de março a agosto de 1998, autorizados pelo Sr. Abílio Thomaz de Freitas, foram efetuados sem cobertura contratual, mediante apresentação de recibos (fls.153/169).' Além disso, verificou-se a inexistência de relatórios mensais das atividades.

26. Vale lembrar que o recorrente autorizou pagamentos em um contrato com diversos indícios de favorecimento a funcionários do conselho. O Sr. Francisco Luiz do Lago Viegas, que assina como representante do escritório jurídico, à época da assinatura do contrato, era empregado do CRA/RJ. Em

30/10/98 foi demitido, e, em 3/11/98, foi nomeado Responsável do Setor Jurídico (fls. 2/3). A Sra. Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, filha do presidente do conselho à época, Sr. Wagner Huckleberry Siqueira, atuou no processo da contratação do escritório, como assessora jurídica do conselho e advogada da contratada.'(grifou-se)

48. Não assiste razão ao recorrente, na medida em que as alegações desacompanhadas de documentação comprobatória, tais como, termo contratual, notas fiscais idôneas e edital de licitação, entre outros, são inadequadas para ilidir as irregularidades identificadas por esta Corte de Contas, devendo a decisão recorrida ser mantida em seus exatos termos.

II) Recorrente: Wagner Huckleberry Siqueira (anexo 5)

Argumento

Irregularidade: (i) pagamentos efetuados, a partir de 5/10/98 (Processo nº 296/98), ao Escritório Jurídico Francisco Viegas Advogados Associados, pelo serviço de consultoria jurídica e/ou extrajudicial de natureza civil, administrativa e processual, executado, simultaneamente, com o Idort, no período de 1/3/98 a 1/3/99 (Termo Aditivo nº 02/98); (fls. 7/11, anexo 5); (iii) pagamento, ao escritório jurídico Francisco Viegas Advogados Associados, pela contratação de serviços idênticos de consultoria jurídica e/ou extrajudicial de natureza civil, administrativa e processual, prestados também pelo Idort (Termo Aditivo nº 02/98, fatura nº 273); (fls.17/21, anexo 5).

49. O recorrente alega não ter havido simultaneidade entre os trabalhos do escritório jurídico e aquele desenvolvido pelo Idort/RJ, sendo possível, a seu ver, constatar essa afirmativa pela comparação entre os dois contratos.

50. Coloca que o escritório ficara responsável pelo trabalho jurídico cotidiano do CRA/RJ, inclusive estendendo a advocacia gratuita ao associados. Já o Idort/RJ realizava consultoria jurídica diretamente com o Plenário e a Diretoria do Conselho, com intuito de implementar ações judiciais de natureza política bem como defendê-los em relação a órgãos governamentais, a iniciativa privada e a imprensa. Além disso, o Idort/RJ definia a estratégia das ações judiciais promovidas no cotidiano do Conselho pelo referido escritório de advocacia. Isto porque enquanto os consultores do instituto agiam na parte teórica da advocacia, o escritório jurídico agia na prática, implementando as determinações da Diretoria. Assim, as funções seriam complementares, mas distintas.

51. Ressalva que o instituto somente agia diretamente em ações judiciais relevantes como aquelas julgadas por tribunais superiores ou em instâncias finais de tribunais regionais.

52. Lista descrição dos serviços prestados pelo Idort/RJ constante do Termo Aditivo 2/98 (fls. 8 e 9, Anexo 5).

53. Afirma que os dois consultores jurídicos do Idort/RJ seriam procuradores do Estado do RJ, o que comprovaria a relevância da função que exerciam, destoantes das atividades rotineiras e operacionais de um conselho de fiscalização profissional, realizadas pelo escritório jurídico Francisco Viegas Advogados Associados.

54. Aduz que o serviço prestado pelo Idort/RJ era singular, devido à orientação pessoal no que tange à formulação estratégica de decisões e ações institucionais do CRA/RJ. Coloca que tal observação não permite concluir que tal serviço não poderia ser realizado por outros, mas, apenas, que se distingue daquele prestado pelo escritório jurídico.

55. Assevera que a contratação de ambos os serviços pautou-se pelo princípio da razoabilidade, objetivando a efetiva adequação gerencial e jurídica para melhora do desempenho institucional do conselho.

56. Afirma ser injusto ressarcir recursos aplicados em benefício da entidade, sem que gerasse ganho nem vantagens além dos previstos como remuneração pelo serviço prestado.

57. Ressalta os diferentes níveis em que ocorre a assessoria jurídica, seja na administração pública, seja na iniciativa privada.

58. Coloca que seus argumentos podem ser comprovados pelas cópias dos processos administrativos presentes nos autos da prestação de contas, mas não especifica as folhas que fundamentariam suas alegações.

*59. Afirma que este TCU não baseou sua decisão em perícia, auditoria, verificação **in loco** nem entrevistou os advogados e consultores envolvidos.*

60. No tópico 'iii' da peça recursal, o recorrente retoma a argumentação acima, acrescentando que não fora especificado o dano erário para que fosse condenado ao ressarcimento dos valores pagos na contratação dos serviços de advocacia prestados pelo Idort/RJ. Isto porque considera que os resultados desses serviços beneficiam o conselho até os dias de hoje, configurando o devido respeito ao princípio da eficiência, o que poderia ser confirmado por esta Corte, caso fosse realizada vistoria. Como exemplo, cita os serviços de dívida ativa e de execução fiscal que teriam sido implantados, sistematizados e informatizados pelo Idort/RJ.

61. Assevera que houve a boa aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que a contratação se deu pelo preço de mercado.

62. Afirma que a contratação do Idort/RJ por dispensa de licitação era comum em toda a Administração Pública à época dos fatos que ora se analisam. Quanto à contratação por inexigibilidade de licitação do escritório de advocacia, afirma que não havia à época posicionamento do TCU a respeito.

63. Por fim, requer a fundamentação de sua condenação bem como reforma da decisão.

Análise

64. Inicialmente, importante reproduzir desde já análise contida no relatório condutor da decisão atacada que traz as irregularidades a respeito da contratação do instituto bem como da superposição dos objetos contratuais do ajuste celebrado com o Idort/RJ com aquele celebrado com o escritório de advocacia:

'32. Da análise dos serviços prestados pelo Idort, verifica-se que a natureza dos trabalhos não se amolda aos casos de dispensa de licitação previstos no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, porquanto trata-se de mera prestação de serviços para os quais a licitação seria essencial. Ressalte-se que a contratação do Idort se deu num contexto deveras anormal, porquanto consta dos autos que, em 9/1/97, o Instituto encaminha ao CRA/RJ ofício propondo um programa de intercâmbio científico e tecnológico. Já no dia seguinte o Diretor Executivo, Sr. Leonardo R. Fuerth, solicita à Tesouraria providências no sentido de reservar o valor de R$ 800.000,00 para fazer face à contratação do instituto. Em 13/1/97, o Sr. Francisco Luiz do Lago Viegas – Assessor Jurídico, por meio de parecer, recomenda a contratação com dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XIII da Lei 8.666/93, o que fora feito em 17/1/97 (fls. 1/5, anexo 2).

33. Cabe esclarecer que, ao contrário do alegado, houve sim coincidência dos serviços prestados pelo Idort e pelo Escritório Francisco Viégas Advogados Associados. O Termo Aditivo n. 02/98 (fls. 28/29, anexo 2), firmado com o Idort, tinha por objeto a 'Consultoria Jurídica e/ou Extrajudicial (...), bem como Assuntos de Natureza Cível, Administrativa e Processual', com duração de 12 meses, a contar de 1/3/98. Em 5/10/98, o Conselho firmou contrato com o Escritório Jurídico Francisco Viegas Advogados Associados (fls. 173/181, anexo 2), com objetivo de prestar os mesmos serviços. Os pagamentos referentes a esses serviços ocorreram entre 1/3/98 e 1/3/99.'

65. Cumpre também reproduzir trecho do voto condutor da decisão recorrida que explicita claramente a sobreposição de objetos contratuais:

'19 . <u>Verifica-se, ao contrário do que foi afirmado pelos responsáveis, que houve coincidência dos serviços prestados pelo Idort e pelo Escritório Francisco Viégas Advogados Associados.</u> Pelo Termo Aditivo nº 02/98, de 23/1/98, o Idort, conforme mencionado acima, iria prestar serviços de Consultoria Jurídica e/ou Extrajudicial, bem como Assuntos de Natureza Cível, Administrativa e Processual, a partir de 1/3/98. E o referido escritório, contratado em 5/10/98, por inexigibilidade de licitação, iria prestar os mesmos serviços.

20. Nesse sentido, está correto o entendimento da Serur de que, no período em que houve concomitância da contratação do Idort e do Escritório Jurídico Francisco Viégas para a prestação dos mesmos serviços, os pagamentos ao escritório foram indevidos, em razão da redundância de serviços jurídicos prestados ao Conselho.'(grifou-se)

66. Frente ao exposto acima, conclui-se que os argumentos trazidos pelo recorrente sem documentação comprobatória dos trabalhos efetivamente elaborados tanto pelo Idort/RJ como pelo escritório de advocacia são insuficientes para afastar a irregularidade constatada pela decisão ora recorrida. Ademais, mesmo que de fato os objetos dos serviços prestados fossem distintos, não houve previamente à contratação definição clara e transparente acerca dos verdadeiros objetivos de cada contratação. Inclusive, é relatado no relatório condutor da decisão recorrida a ausência de projeto básico bem como de orçamento detalhado quanto à contratação do Idort/RJ, o que prejudica a confirmação dos argumentos ora trazidos pelo indigitado.

67. Veja-se que, conforme exposto na transcrição acima, os contratos firmados descrevem em tese o mesmo objeto: assessoria jurídica, sendo indício de irregularidade firmar dois contratos na mesma época com o mesmo objeto. Cabe ao responsável comprovar que não se tratava de objetos superpostos. Contudo, alegações desacompanhadas de documentos descritivos comprovando o que cada ajuste tinha como escopo, bem como os serviços que foram efetivamente prestados por cada contratado, são insuficientes para ilidir a irregularidade.

*68. O recorrente afirma que a condenação se deu sem base probatória, como por exemplo não foram realizadas perícias nem entrevistas com os consultores jurídicos e advogados contratados. Quanto a este aspecto, em primeiro lugar, cumpre informá-lo que fora realizada inspeção **in loco** pela SECEX-RJ, conforme fl. 110, anexo 2, trazendo aos autos todos os elementos necessários para formar a convicção da unidade técnica instrutora da denúncia bem como daquela instrutora do recurso de revisão e do Colegiado desta Corte de Contas.*

69. Ademais, importante ressalvar que por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007 – TCU – 1ª Câmara, 1.445/2007– TCU – 2ª Câmara e 1.656/2006 – TCU – Plenário.

70. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

'MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICACÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO' (grifou-se).

71. Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.

72. No que tange à fundamentação de sua condenação à restituição de valores ao cofre do CRA/RJ, equivoca-se o recorrente ao afirmar que a decisão recorrida não explicitou suas razões de decidir bem como ao afirmar serem frágeis seus fundamentos. Vejam-se trechos do relatório e voto condutores da decisão ora recorrida que fundamentam a condenação em débito do recorrente:

Relatório

'49. A contratação do Idort, conforme relatado no item 8 do Relatório de Inspeção (fls. 201/203, Anexo 2), deu-se indevidamente pelo instituto da dispensa de licitação e, não obstante esta contratação irregular, em 23/1/98, por meio do Termo Aditivo n.º 02/98 (fls. 28/29, Anexo 2, n.o. 1), o CRA/RJ celebra com o Idort a prestação de serviços jurídicos, pelo valor de R$ 162.960,00, divididos em 12 parcelas, a contar de 1/3/98 a 1/3/99. Neste período, foram realizados pagamentos ao Escritório Jurídico Viégas e Corrêa Advogados Associados, conforme documentos contábeis insertos às folhas 153/181 (anexo 2, v. 5), para a prestação também de serviços jurídicos.

50. Vale ressaltar que o contrato com o Escritório Jurídico Francisco Viegas – indevidamente contratado por meio de inexigibilidade –, constante dos autos, é datado de 5/10/98 (fls. 173/181, anexo 2), o que conduz ao entendimento de que, também, não havia cobertura contratual para parte dos pagamentos realizados. Dessa forma, imputou-se aos responsáveis a dívida relativa a todos os pagamentos realizados ao Escritório Jurídico Viégas, durante o período em que vigorava o Termo Aditivo nº 02/98 com o Idort, em razão da redundância de serviços jurídicos prestados ao Conselho.

51. Nesse contexto, verifica-se que os argumentos trazidos pelo responsável não logram êxito em trazer explicações plausíveis à serie de irregularidades que viciaram as contratações ora discutidas.' (grifou-se)

Voto

'19. Verifica-se, ao contrário do que foi afirmado pelos responsáveis, que houve coincidência dos serviços prestados pelo Idort e pelo Escritório Francisco Viegas Advogados Associados. Pelo Termo Aditivo nº 02/98, de 23/1/98, o Idort, conforme mencionado acima, iria prestar serviços de Consultoria Jurídica e/ou Extrajudicial, bem como Assuntos de Natureza Cível, Administrativa e Processual, a partir de 1/3/98. E o referido escritório, contratado em 5/10/98, por inexigibilidade de licitação, iria prestar os mesmos serviços.

20. Nesse sentido, está correto o entendimento da Serur de que, no período em que houve concomitância da contratação do Idort e do Escritório Jurídico Francisco Viegas para a prestação dos mesmos serviços, os pagamentos ao escritório foram indevidos, em razão da redundância de serviços jurídicos prestados ao Conselho.' (grifou-se)

73. Como houve pagamentos indevidos, em face de ato de gestão antieconômico configurado pela contratação redundante de serviços jurídicos em um mesmo espaço de tempo, estes devem ser ressarcidos ao cofres do conselho, por caracterizarem flagrante dano ao erário, ante a sua desnecessidade. Como o recorrente nesse momento processual não trouxe documentação comprobatória de suas alegações e que afastasse a referida constatação, a decisão recorrida deve ser mantida em seus exatos termos.

74. Quanto à dispensa de licitação para contratação do Idort/RJ e à inexigibilidade de licitação para contratação do escritório de advocacia, vejam-se trechos do voto condutor da decisão recorrida, com cuja análise se anui plenamente, tendo em vista que se posiciona pela impossibilidade de utilização dos referidos institutos no presente caso em concreto:

'16. Embora afirme o Sr. Wagner Huckleberry Siqueira que o Idort cumpria os requisitos previstos no mencionado dispositivo, aplicando-se, nesse sentido, a dispensa de licitação ali prevista, cabe destacar o entendimento deste Tribunal acerca do tema. Esta Corte tem, em diversas oportunidades, afirmado que a contratação com dispensa de licitação de instituição sem fins lucrativos, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada razoabilidade do preço cotado (Decisões Plenárias nºs 657/1997; 881/1997; 612/1998; 830/1998, 346/1999; 908/1999; 30/2000; 150/2000; 1.067/2001; 1.101/2002 e Acórdãos nºs 409/2001-2ª Câmara; e 511/2003-1ª Câmara).

17. No presente caso, conforme apontado pela unidade técnica, os serviços previstos no contrato, denominado 'Termo de Cooperação', são bem diversos, abarcando estudos, consultoria e/ou assessoramento técnico, projetos de pesquisa e de desenvolvimento, serviços tecnológicos de apoio científico, disponibilização de instalações, equipamentos, recursos humanos e de infra-estrutura, além de programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal. Essa multiplicidade de objetos abrangentes e indeterminados, aliada à ausência de projetos básicos e orçamentos detalhados denota que a empresa utilizou o permissivo legal da dispensa de licitação, de forma desvirtuada, para firmar verdadeiro contrato guarda-chuva visando a atender indistintamente suas necessidades administrativas, mesmo nos casos em que era necessária a realização de licitação.

(...)

25. A contratação direta do Escritório de Advogacia Viegas e Corrêa, por inexigibilidade de licitação, não observou as disposições da Lei nº 8.666/93. Na verdade, os serviços contratados eram comuns, não se exigindo nenhum atributo especial do escritório, nem se mostrando singulares os serviços pretendidos. A alegação de que a escolha seguiu os parâmetros de igualdade e eficiência e de que se obteve relação custo-benefício favorável ao CRA/RJ em nada afeta a mencionada conclusão. Essas duas condições devem estar presentes em todas as contratações da administração pública. Ademais, como já dito anteriormente, essa contratação representou duplicidade em relação aos serviços que vinham sendo prestados pelo Idort, conforme Termo Aditivo nº 02/98.' (grifou-se)

75. Como extrai da leitura do excerto acima, o recorrente traz neste momento os mesmos argumentos, como se concorda com a análise acima contida no voto condutor da recorrida, desnecessário acrescentar novas considerações.

76. Importante, apenas, ressaltar que, como bem exposto acima, a contratação por inexigibilidade feriu os preceitos da Lei de Licitações, sendo irrelevante a alegação de que este TCU não haveria se posicionado à época a respeito, tendo em vista que a Lei data de 1993 e a contratação ilegal ocorreu posteriormente à entrada em vigor do referido normativo.

77. Dessa forma, as alegações ora trazidas pelo indigitado são insuficientes para reformar o mérito da decisão atacada.

Argumento

Irregularidade: ii) contratação, nos termos do art. 25, inciso II c/c o 13, inciso V, da Lei nº 8.666/93, durante o período de 5/10/98 a 2/10/2002, do escritório jurídico Francisco Viegas Advogados Associados (Processo nº 296/1998), representado por Francisco Luiz do Lago Viegas e Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, como contratada do escritório jurídico, ambos funcionários ocupantes de cargos do Setor Jurídico do Conselho, para 'prestar de serviços técnicos profissionais especializados de advogado', contrariando os arts. 3º, 9º, inc. III, da Lei nº 8.666/93;

78. O recorrente afirma que a advogada Vanessa Huckleberry Portela Siqueira nunca teria mantido qualquer vínculo contratual com o escritório contratado por meio de inexigibilidade de licitação, tendo prestado serviços como profissional liberal autônoma ao referido escritório somente a partir de 2000, após deixar o CRA/RJ. Ela teria trabalhado no CRA/RJ de 2/5/1996 a 17/11/2000, quando assumiu o cargo de Procuradora do Estado do RJ.

79. Assevera que o escritório jurídico Francisco Viegas Advogados Associados somente teria sido contratado após o desligamento do advogado Francisco Luiz do Lago Viegas dos quadros do CRA/RJ e reitera que a Sra. Vanessa nunca teria integrado o quadro de funcionários do referido escritório. Tais afirmativas afastariam a tese de simultaneidade de exercício de funções para os dois casos citados.

80. Afirma haver documentação comprobatória, sem anexá-la aos autos.

81. Coloca que o escritório jurídico teria sido contratado em 5/10/1998, época em que o CRA/RJ era considerado pessoa jurídica de direito privado, como argumentado em sede de preliminar, o que afastaria a aplicação da Lei nº 8.666/1993. Discorre longamente acerca desse ponto (fls. 13/15, anexo 5), reiterando seu posicionamento.

82. Diz que passados mais de 10 anos dos atos considerados irregulares por esta Corte, sua condenação configuraria violação ao princípio da segurança jurídica, devendo apenas serem feitas ressalvas às impropriedades identificadas sem considerar sua gestão irregular.

83. Afirma que a contratação do escritório jurídico pautou-se na igualdade e na eficiência, representando custo-benefício favorável ao CRA/RJ.

84. Coloca que o fundamento da inexigibilidade de licitação foi a inviabilidade de competição ante a impossibilidade de comparação entre o que o escritório contratado poderia oferecer e os demais possíveis executantes. Nessa linha, afirma não ter havido desvio de finalidade nem desvio de poder. Diz ter observado os ditames do ordenamento jurídico de forma irrestrita.

85. Afirma que em 1998 a norma dominante seria a contratação de escritório jurídico por inexigibilidade de licitação e que adotara a Lei nº 8.666/1993 não por que esta seria aplicável ao

CRA/RJ, já que pessoa jurídica de direito privado, mas sim em prol da transparência e publicidade dos atos praticados.

86. Por fim, afirma que quando do primeiro julgamento destas contas nada havia se falado a respeito de irregularidades na contratação por inexigibilidade de licitação, demonstrando que o entendimento do TCU à época não seria no sentido da inviabilidade de se contratar escritório jurídico por inexigibilidade de licitação.

Análise

87. Os argumentos acerca da natureza jurídica do CRA/RJ já foram analisados por esta instrução nos itens 20/22, sendo desnecessário tecer maiores considerações.

88. Quanto aos argumentos relativos à contratação por inexigibilidade de licitação do escritório jurídico, cumpre aduzir à explanação contida nos itens 74/77 desta instrução o exposto no seguinte trecho do relatório condutor da decisão recorrida sobre a questão, com cuja análise se anui plenamente:

'Análise

21. As presentes alegações não merecem acolhimento. Os serviços prestados pela contratada não se amoldavam à hipótese de singularidade uma vez que se tratavam de serviços comuns de advocacia. Ademais o Plano de Cargos e Salários do CRA/RJ contemplava o cargo de Advogado e, dessa forma, houve afronta ao art. 1º, § 2º, do Decreto nº 2.271/97, que traz:

'Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

(...);

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.'' (grifou-se)

89. Dessa forma, a contratação do escritório jurídico por meio de inexigibilidade de licitação violou o ordenamento jurídico, sendo tal contratação irregular passível de punição por esta Corte de Contas.

90. No que tange ao tempo decorrido, as alegações apresentadas não podem prosperar. Isto porque não houve violação ao princípio da segurança jurídica, pois o presente recurso de revisão fora conhecido tempestivamente, conforme análise dos itens 29 e 30 desta instrução. Nessa linha, o princípio da segurança jurídica foi preservado ante a observância dos ditames legais acerca dos prazos processuais para interposição de recurso de revisão.

91. O recorrente afirma que a Sra. Vanessa Huckleberry não era associada do escritório jurídico na época em que este fora contratado por meio de inexigibilidade de licitação. Quanto a este aspecto da irregularidade a ele imputada, cabe redução proporcional da multa aplicada. Explica-se. O relatório condutor da decisão recorrida aponta como documentos fundamentadores do indício de suspeição da Sra. Vanessa aqueles acostados às fls. 186/188, anexo 2, vol. 24, senão veja-se trecho da referida peça processual:

'12. As presentes alegações não merecem acolhimento. A própria responsável admite que desempenhava, ainda que de forma esporádica, atividades profissionais no mencionado escritório. Nos documentos acostados às fls. 186/188, do anexo 2, há uma clara indicação de que a recorrente atuava como advogada associada do Escritório Jurídico Francisco Viegas Advogados Associados.'

92. Contudo, os referidos documentos datam dos exercícios de 2000/2002 e as presentes contas tratam do exercício de 1998. Compulsando os autos, verificou-se, ainda, o documento de fls. 182, anexo 2, vol. 24, mas que data de 1999. Não foi localizado nos autos nenhum documento que comprovasse cabalmente a associação da Sra. Vanessa ao escritório de advocacia para o qual esta emitira parecer favorável à contratação por inexigibilidade de licitação no exercício de 1998. É bem verdade que o recorrente afirmou que a Sra. Vanessa somente teria se relacionado com o escritório jurídico de forma autônoma a partir 2000, informações estas que se comparadas com os referidos documentos verificam-se

não serem verdadeiras. Entretanto, para o exercício em questão, 1998, não há provas nos autos da sobreposição de vínculos empregatícios. Nessa linha, a multa aplicada ao recorrente deve ser reduzida de forma proporcional.

93. Contudo, quanto ao argumento relacionado ao fato de o escritório jurídico Francisco Viegas Advogados Associados ter sido contratado por inexigibilidade de licitação quando ainda o Sr. Francisco Luiz do Lago Viegas compunha os quadros do CRA/RJ, não assiste razão ao recorrente. Isto porque às fls. 164 e 165, anexo 2, vol. 24, consta a ficha funcional Sr. Francisco, tendo sido demitido em 30/10/1998. Contudo, conforme consta da fl. 181 do referido volume, o contrato com o escritório foi assinado ainda em 5/10/1998, quando o Sr. Francisco ainda integrava os quadros do Conselho. Nessa linha, não há que se falar em reforma da decisão recorrida quanto a esta irregularidade.

Argumento

Irregularidade: iv) pagamento no valor de R$ 3.750,00, em 15/5/98, ao Núcleo Superior de Estudos Governamentais, referente ao termo aditivo n° 078/98, antes de concluída a primeira etapa, executada entre 27/4 e 05/6/98;

94. O recorrente afirma que o pagamento questionado somente fora realizado após a conclusão da 1ª etapa do objeto mediante apresentação de relatório de atividades desenvolvidas e a respectiva nota de débito. Afirma que o pagamento somente fora feito após o atesto dos serviços contratados.

95. Coloca que o CRA/RJ e a UERJ mantinham por intermédio do NUSEG Convênio de Cooperação Técnica, que era um contrato guarda-chuva que permitia operacionalização de propostas específicas. O cronograma interno poderia ser adiantado ou adiado, mas os serviços só eram pagos após sua conclusão.

Análise

96. As alegações apresentadas pelo recorrente são insuficientes para dirimir a constatação constante das fls. 203 e 204, anexo 2. Isto porque não comprovou por meio de documentos a execução dos serviços antes do pagamento, mas tenta fazê-lo somente mediante alegações.

97. Dessa forma, não há como ilidir esta irregularidade.

Argumento

Irregularidade: v) falta de acompanhamento e de fiscalização da execução, devido à ausência de designação formal de fiscais dos contratos firmados com o Escritório Jurídico Francisco Viegas Advogados Associados, o Idort – Instituição de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro/RJ, a Seres – Serviço de Recrutamento e Seleção de Pessoal Ltda. e o Nuseg – Núcleo Superior de Estudos Governamentais, em desacordo com o art. 67 da Lei nº 8.666/93;

98. O recorrente afirma que a fiscalização e o acompanhamento dos processos eram realizados pela Diretoria Executiva do CRA/RJ. Os gerentes de cada área fiscalizavam cada etapa dos projetos. Ressalta que os empregados eram de regime integral. Portanto, não haveria necessidade de designação formal de fiscais. Afirma que o objeto contratado não permitia medição de etapas, próprio de execução de obras, mas determinava que os progressos fossem incorporados na rotina do Conselho.

99. Considera que, na prática, os dispositivos da Lei de Licitações que regem a matéria foram atendidos, apesar de não se ter designado formalmente os fiscais. O meio variou, mas o fim teria sido atingido.

100. Afirma que no contrato com o escritório jurídico ter-se-ia colocado na clausula 11ª do ajuste que a Diretoria Executiva ficaria incumbida dessa fiscalização.

101. Coloca que a fiscalização pode ser exercida quando da entrega das etapas dos serviços contratados ou até mesmo quando do recebimento da prestação, como no caso do serviço de alimentação.

102. Assevera que a fiscalização ocorria por meio da exigência de relatórios, avaliação com os clientes atendidos, reuniões de apresentação de resultados e prestação de contas.

103. Coloca que a formalidade exigida não traria necessariamente qualidade superior à fiscalização dos contratos, podendo ser caracterizada tão somente como mera falha formal, já que não resultou em prejuízo ao erário nem à qualidade das atividades realizadas.

Análise

104. Veja-se análise contida no item 148 desta instrução sobre esta questão. Como lá exposto, o mandamento legal fora violado ante o seu não cumprimento. Veja-se que a existência desse mandamento tem como fundamento a preservação do interesse público bem como a garantia da prestação adequada dos serviços contratados. Ele também satisfaz a necessidade de divisão das tarefas o que amplia o controle dos atos públicos, já que para o pagamento de determinada despesa há que se percorrer uma determinada cadeia de responsabilização.

105. Ademais, o administrador de valores públicos está vinculado ao Princípio da Legalidade, que impõe que se cumpra estritamente os ditames legais, o que não fora feito no presente caso em concreto, como admite o próprio recorrente.

106. O fato de o meio utilizado não ter causado danos ao erário permite a não atribuição de débito, mas a irregularidade persiste.

107. Veja-se não se tratar de mera falha formal, pois, ao não obedecer os ditames legais expressos, colocou-se em risco o interesse público, que, no presente caso, não sofreu danos.

108. Dessa forma, não há que se afastar a irregularidade em questão, devendo a decisão atacada manter-se intacta quanto a este aspecto.

Argumento

Irregularidade: vi) pagamentos realizados entre abril de 1998 e fevereiro de 1999 por conta do contrato firmado com o Instituto de Organização Racional do Trabalho – Idort, em função da Proposta 06/97, de 1/3/1997.

109. O recorrente reafirma argumentos apresentados nos itens 'i' e 'iii'.

110. O recorrente traz como argumento novo declaração acostada à fl. 32, anexo 5 que comprovaria seu afastamento no período de 3/4/1998 a 5/10/1998 em virtude de licença para candidatura à Assembleia Legislativa do RJ. Nessa linha, conclui não caber a ele ressarcir os valores pagos.

111. Por fim, requer julgamento pela regularidade das contas, bem como redução da multa aplicada em face da ausência de locupletamento indevido, desvio ou malversação de recursos públicos, tendo ocorrido meras falhas formais em época de insegurança jurídica.

Análise

112. No que tange aos argumentos apresentados anteriormente nos itens 'i' e 'iii' cabe verificar os itens desta instrução que os analisaram (49/77), sendo desnecessário tecer maiores considerações.

113. Compulsando-se os autos, verifica-se incongruência entre a referida declaração e os fatos, tendo em vista a assinatura do recorrente em pelo menos dois atos representando o CRA/RJ como seu Presidente durante o alegado período de licenciamento, senão vejam-se as fls. 172 e 181, anexo 2, vol. 24. Ademais, consta sua assinatura nos pagamentos constantes das fls. 153/181, anexo 2, vol. 5 efetuados durante o período da alegada licença (comparar assinatura à fl. 96, anexo 2, vol. 5 com as anteriores).

114. Importante salientar que, segundo jurisprudência pacífica do TCU, declarações possuem baixa força probatória. Provam tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado (Acórdãos 153/2007 – TCU – Plenário, 1293/2008 – TCU – 2ª Câmara e 132/2006 – TCU – 1ª Câmara).

115. Nesse sentido, com fundamento no art. 298 do Regimento Interno/TCU, é possível aplicar, subsidiariamente, o disposto no art. 368 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que:

'As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato'.

116. Nessa linha, a declaração apresentada não possui o condão de afastar o débito a ele imputado.

117. Importante explicar que os valores glosados referem-se à sobreposição de objetos entre a contratação do Idort/RJ e a do escritório jurídico, senão veja-se trecho extraído do relatório condutor da decisão recorrida:

'49. A contratação do Idort, conforme relatado no item 8 do Relatório de Inspeção (fls. 201/203, anexo 2), deu-se indevidamente pelo instituto da dispensa de licitação e, não obstante esta contratação irregular, em 23/1/98, por meio do Termo Aditivo n.º 02/98 (fls. 28/29, anexo 2), o CRA/RJ celebra com o Idort a prestação de serviços jurídicos, pelo valor de R$ 162.960,00, divididos em 12 parcelas, a contar de 1/3/98 a 1/3/99. Neste período, foram realizados pagamentos ao Escritório Jurídico Viégas e Corrêa Advogados Associados, conforme documentos contábeis insertos às folhas 153/181 (anexo 2, v. 5), para a prestação também de serviços jurídicos.

50. Vale ressaltar que o contrato com o Escritório Jurídico Francisco Viégas – indevidamente contratado por meio de inexigibilidade –, constante dos autos, é datado de 5/10/98 (fls. 173/181, anexo 2), o que conduz ao entendimento de que, também, não havia cobertura contratual para parte dos pagamentos realizados. Dessa forma, imputou-se aos responsáveis a dívida relativa a todos os pagamentos realizados ao Escritório Jurídico Viégas, durante o período em que vigorava o Termo Aditivo n.º 02/98 com o Idort, em razão da redundância de serviços jurídicos prestados ao Conselho.'(grifou-se)

118. Assim, os valores imputados a título de débito não foram os referentes aos pagamentos ao Idort/RJ, mas sim aos pagos ao escritório de advocacia, ante a sobreposição indevida e desnecessária de objetos. Nessa linha, ao contrário do que afirma o indigitado, houve malversação de recursos públicos, pois estes foram aplicados em pagamentos de serviços que já vinham sendo prestados pelo Idort/RJ. Ora, houve violação clara ao Princípio Constitucional da Eficiência e da Indisponibilidade do Interesse Público, ante a contratação de duas entidades para o mesmo fim.

119. Dessa forma, como o recorrente somente logrou afastar um agravante de uma irregularidade, cabe modificar a decisão para refletir a exclusão do agravante de suspeição ante a impossibilidade de comprová-lo.

120. No que tange aos demais pedidos, informe-se que o recorrente não apresentou argumentos e documentações suficientes para modificar o mérito do julgamento de suas contas, bem como afastar o débito e reduzir a multa aplicada.

III) Recorrente: Leonardo Ribeiro Fuerth (Anexo 6)

Argumento: Natureza Jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional

121. De início, o recorrente traz à baila a questão natureza jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional. Afirma tratarem de autarquias, expondo suas características. Cita doutrinas para reforçar seu entendimento.

122. Contudo, a seu ver, os referidos Conselhos não precisariam obsevar todas as regras impostas à Administração Pública. Isto porque seriam entidades paraestatais, caminhando ao lado do Estado sem com ele se confundir.

123. Cita jurisprudência da Suprema Corte a respeito da natureza jurídica dos referidos Conselhos sem indicar os julgados a que faz referência.

124. Assevera que o regime jurídico dos Conselhos diverge das autarquias tradicionais ante às suas peculiaridades.

125. Coloca que em 1997 a Lei nº 9649/98 teria transformado os Conselhos em entidades privadas. Nessa linha, a seu ver, as atividades públicas exercidas por delegação seriam norteadas pelo direito público, mas as atividades meio, como contratação de pessoal, bens e serviços, estariam liberadas da necessária observância do princípio licitatório, como os contratos do presente caso em concreto.

126. Cita decisões judiciais que reconheceram à época a natureza jurídica de direito privado dos referidos Conselhos. Informa que somente em 2002 o STF teria reconhecido a inconstitucionalidade do dispositivo que atribuía personalidade jurídica de direito privado aos Conselhos de Fiscalização Profissional, voltando à natureza jurídica de autarquias, mantendo da mesma forma a insegurança jurídica que antes prevalecia.

127. Afirma que ante a presunção de constitucionalidade da lei, os Conselhos reformularam sua estrutura à luz da nova natureza jurídica que lhe fora atribuída.

128. Faz alusão ao princípio da legalidade/tipicidade a fim de demonstrar ser impossível sancionar os gestores quanto a atos praticados em período em que não existia previsão legal para tal. Afirma que ante a natureza jurídica de direito privado vigente entre 1997 e 2003, as normas licitatórias não seriam cogentes.

129. Discorre acerca dos Princípios da Irretroatividade da Interpretação Administrativa e da Culpabilidade (diligência exigível e boa-fé)

130. Afirma ter sido diligente ante o ordenamento jurídico da época, bem como agido de boa-fé frente à insegurança jurídica que permeava os Conselhos.

131. Alternativamente, afirma que a multa deve ser diminuída ante a baixa culpabilidade dos gestores do CRA/RJ.

132. Por fim, cita o Acórdão nº 341/2004 – TCU – Plenário que teria definido o período de vigência do regime de direito privado dos Conselhos de Fiscalização.

Análise

133. A análise da questão da natureza jurídica dos Conselhos consta dos itens 20/22 desta instrução. Como se observa da leitura dos referidos itens, os argumentos apresentados não devem prosperar. Importante apenas ressalvar quanto à menção ao Acórdão 341/2004 – TCU – Plenário o seguinte trecho constante da referida análise:

'8. Cabe ressaltar que, ainda que se admitisse possível a alteração da natureza jurídica das referidas entidades, mediante atribuição de personalidade jurídica de direito privado, isso em nada afetaria as ilegalidades praticadas, pois a referida MP não mencionou nem afastou de plano a incidência da Lei nº 8.666/93 que, como é sabido, é aplicada também a entidades de direito privado, a exemplo de empresas públicas e sociedades de economia mista.' (grifou-se)

134. Repise-se tão somente a obrigatoriedade de observância da Lei de Licitações na época dos fatos, o que afasta a alegação de atipicidade.

135. Por fim, importante aduzir que não há que se falar em minorar a penalidade aplicada, tendo em vista que o recorrente não apresentou nenhum argumento/documento que afastasse ou mitigasse a seguinte irregularidade a ele imputada: '. pagamentos irregulares realizados entre abril de 1998 e fevereiro de 1999 por conta do contrato firmado com o Instituto de Organização Racional do Trabalho – Idort.(...) imputou-se aos responsáveis dívida relativa a todos os pagamentos realizados ao Escritório Jurídico Viegas, durante o período em que vigorava o Termo Aditivo n.º 02/98 com o Idort, em razão da redundância de serviços jurídicos prestados ao Conselho.' (extraído do relatório condutor da decisão recorrida).

Argumento: Pagamentos realizados ao Idort/RJ

136. O recorrente, de início, tece considerações acerca da contratação do Idort, bem como sobre sua reputação e objetivos enquanto instituição, concluindo ser descabida a alegação de não ter havido a devida motivação de sua contratação por meio de dispensa de licitação.

137. Coloca que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica deve ser aplicado ao presente caso em concreto, tendo em vista que o contrato com o Idort/RJ fora firmado antes de a Lei modificar natureza jurídica dos conselhos. Nessa linha o regime de direito privado, a seu ver, deve retroagir para beneficiar os gestores do CRA/RJ.

138. Passa a discorrer acerca da sobreposição de serviços prestados pelo escritório jurídico e o Idort/RJ apresentando os mesmos argumentos do Sr. Wagner.

139. Afirma que a contratação do escritório jurídico por inexigibilidade de licitação enquadrava-se nas hipóteses da Lei de Licitações, apesar de esta não ser exigível ante a natureza jurídica de direito privado que prevalecia à época da contratação.

140. Faz referência a contrato firmado em 1999 e 2000.

141. Quanto à apresentação de projeto básico e necessidade de fiscal do contrato, o recorrente afirma que essa exigência só poderia ser feita em relação a obras e serviços de engenharia. Transcreve

trecho doutrinário com o fim de corroborar sua alegação. Reforça o argumento da retroatividade da natureza jurídica do CRA/RJ.

142. Afirma que na contratação do Idort/RJ a estimativa de custos fora feita de forma genérica, mas tendo sido todos os recursos devidamente alocados.

143. Por fim, no que tange à fiscalização do contrato, o recorrente afirma que esta fora realizada pelo Diretoria Executiva do CRA/RJ e pelos gerentes de cada área, mas sem designação formal de um fiscal específico.

Análise

144. No que tange às contratações por inexigibilidade e dispensa de licitação, estas foram analisadas nos itens 74 e 75 desta instrução, sendo desnecessário tecer maiores considerações.

145. Quanto à sobreposição de objetos vide itens 64/67 desta instrução.

146. No tópico anterior, caracterizou-se a necessidade da observância da Lei de Licitações pelo CRA/RJ à época dos fatos, sendo improcedente o pedido de retroatividade da Lei que modificou o regime jurídico dos Conselhos de Fiscalização Profissional.

147. Em relação aos contratos firmados em 1999 e 2000, informe-se ao recorrente que as presentes contas tratam do exercício de 1998.

148. Por fim, quanto aos demais argumentos, informe-se que o recorrente trouxe os mesmos apresentados em suas alegações de defesa, tendo sido analisados pelo relatório condutor da decisão recorrida, com cuja análise se anui plenamente, senão veja-se:

'35. Não procede a alegação de que o projeto básico não é exigível para contratos de prestação de serviços, posto que o entendimento desta Casa é no sentido de que a exigência de projeto básico não se limita às obras de engenharia, sendo também necessário nas contratações de prestação de serviços, seja nas áreas de terceirização de mão de obra, de informática, de transportes, dentre outras. Nesse sentido são os Acórdãos nºs 405/1995 e 427/2002, ambos do Plenário.

36. O art. 67 da Lei 8.666/93 traz expressamente a necessidade de que haja a designação formal de um representante da Administração Pública para a fiscalização e o acompanhamento dos contratos. No entanto, como aceito pelo recorrente, esta prerrogativa não foi exercida pelo CRA/RJ. Assim, permanece a irregularidade, porquanto não houve designação formal dos representantes da entidade. Da mesma forma, não se pode acolher os argumentos relativos à ausência de orçamento detalhado. Havia um mandamento legal e ele não foi cumprido.

37. Com referência ao argumento de boa-fé, há de se ressaltar que sua presunção é relativa. Ela está na dependência direta das circunstâncias afetas a cada caso. A prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar faz parte do rol das situações que afastam tal presunção.'

149. Dessa forma, os argumentos apresentados pelo indigitado não lograram modificar a decisão recorrida, devendo esta ser mantida em seus exatos termos.

IV) Recorrente: Vanessa Huckleberry Portela Siqueira (anexo 7)

Argumento: Quanto à condição de a advogada ser simultaneamente empregada do CRA/RJ e atuar no escritório de advocacia Viegas e Corrêa

150. A recorrente apresenta os mesmos argumentos trazidos pelo recorrente Sr. Wagner Huckleberry Siqueira, resumidos nos itens 78 e 79 desta instrução.

Análise

151. Registre-se que a análise destes argumentos consta dos itens 91 e 92 desta instrução. Cumpre, assim, reduzir a multa aplicada à recorrente de forma proporcional, a fim de refletir o afastamento do agravante de suspeição quando da emissão de parecer jurídico para contratação de escritório de advocacia.

Quanto aos serviços prestados simultaneamente com o Idort/RJ – Instituto de Organização Racional do Trabalho do RJ, conforme termo aditivo 2/98, em desacordo com os arts. 3º, 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993.

Argumentos: o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer; dois acórdãos sobre o mesmo contrato, do mesmo contratante e do mesmo contratado, resultando em liberação da advogada-parecerista num e na aplicação de sanção noutro.

152. De início, a recorrente afirma que não era gestora do CRA/RJ, portanto não poderia ser responsabilizada pela decisão de contratação do Idort/RJ. Coloca que, como advogada parecerista, não poderia ser responsabilizada pela relação contratual entre o CRA/RJ e o Idort/RJ. Assevera não ter tido conhecimento das condições em que o Termo 2/98 teria sido assinado.

153. Diz que o parecer jurídico é facultativo por não vincular o gestor público, a quem cabe a prática do ato administrativo final, sendo, a seu ver, atos distintos o parecer e a aprovação final bem como praticados por pessoas distintas. Nessa linha, conclui não ser possível a responsabilização solidária desses dois agentes.

154. Continua para afirmar que o parecerista somente poderia ser responsabilizado em caso de dolo.

155. Afirma que no Acórdão 798/2008 – TCU – Primeira Câmara, em que foram apreciadas as contas do CRA/RJ relativas a 2003, o TCU teria liberado o parecerista, a seu ver, por concluir ser injusto atribuir-lhe responsabilidade solidária por parecer emitido pela aprovação de contratação por inexigibilidade do mesmo escritório de advocacia. Transcreve julgado do STF que teria fundamentado o afastamento da responsabilidade do referido parecerista. Nessa linha, requer tratamento igualitário.

156. Numa mesma lógica de argumentação, a indigitada afirma que sua condenação fundamentou-se tão somente pelo fato de o parecer ter sido favorável não à inexigibilidade, mas à contratação de escritório para o qual prestaria serviços esporádicos como profissional autônoma, o que feriria o princípio da impessoalidade. Ressalva, contudo, somente ter prestado serviços ao escritório jurídico após desligamento dos quadros do Conselho, sem atuar em ações que envolviam o Conselho nem quaisquer outros órgãos da Administração Pública.

157. Afirma, ainda, não ter havido superposição de atividades entre o escritório jurídico e o Idort/RJ.

158. Após, apresenta as mesmas alegações resumidas nos itens 15/19 e 86 desta instrução, quanto à contratação do escritório por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a personalidade jurídica de direito privado atribuída ao CRA/RJ à época dos fatos.

Análise

159. No que tange à responsabilização da recorrente quanto a irregularidade em questão, importante reproduzir trecho do relatório condutor da decisão recorrida que delimita a ressalva feita a suas contas:

'Responsável: Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, ex-servidora do Conselho, para que apresentasse razões de justificativas para a seguinte ressalva:

(...) parecer jurídico elaborado em 2/10/98, dispensando licitação, para contratar, nos termos do art. 25, inciso II, c/c o art. 13, inciso V, da Lei nº 8.666/93 (Processo CRA/RJ nº 296/98), o Escritório de Advogacia Viegas e Corrêa, do qual, também era contratada, para representar o CRA/RJ em execuções fiscais e elaborar pareceres em processos administrativos advindos do plenário e assistência jurídica ao administrador, serviços prestados simultaneamente com o Idort – Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro, conforme o Termo Aditivo 02/98 (item 8.1.3), em desacordo com arts. 3º, 9º, inciso III, e 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93.'

160. A leitura do excerto acima permite concluir que a recorrente não fora responsabilizada pelo Termo Aditivo 2/98, mas sim pela emissão de parecer jurídico favorável à contratação por dispensa de licitação do escritório jurídico, sendo que o Idort/RJ já prestava, de 1/3/98 a 1/3/99 (Termo Aditivo nº 02/98), os mesmos serviços para os quais o referido escritório foi contratado. Como a recorrente fazia parte do quadro de advogados do Conselho, presume-se estar ciente da contratação do Instituto, bem como do objetivo para o qual fora contratado. Ora, frente a essas constatações o parecer jurídico emitido para a contratação do escritório jurídico deveria ser desfavorável, alertando para a

sobreposição de objetos. Contudo, tal não foi feito cabendo a punição da recorrente ante tal ato irregular.

161. Quanto à alegação de que somente os gestores poderiam ser responsabilizados, tal não procede. A recorrente alega que não pode ser responsabilizada por este Tribunal, vez que apenas emitiu parecer jurídico sem possuir nenhuma ingerência na relação contratual entre o CRA/RJ e contratado.

162. Contudo, esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório – caso em que há expressa exigência legal - ou mesmo opinativo. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gerencie, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista jurídico pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio 'ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário'.

163. O voto condutor do Acórdão 190/2001 – TCU – Plenário expõe com precisão a posição deste Tribunal sobre o tema, nos seguintes termos:

'O entendimento de que os procuradores jurídicos da administração não poderiam ser responsabilizados pelos seus pareceres levaria, no limite, à esdrúxula situação em que, fosse qual fosse a irregularidade praticada, ninguém poderia ser responsabilizado, desde que houvesse parecer do órgão jurídico como respaldar da decisão. O dirigente alegaria que agiu com base em parecer do órgão jurídico e procuraria esquivar-se da responsabilidade. A procuradoria jurídica, por sua vez, não seria responsabilizada, porque, por petição de princípio, gozaria de plena liberdade para opinar da forma que quisesse, por mais antijurídica que fosse, situação que daria margem a todo tipo de ilícito, por parte dos gestores menos ciosos da gestão dos recursos públicos, e poderia levar a um caos generalizado na administração' (grifou-se).

164. A responsabilização solidária do parecerista por ***dolo ou culpa*** *decorre da própria Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), a qual, em seu art. 32, dispõe que o 'advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa'. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão, ao estatuir o seguinte: 'Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito'. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código traz a seguinte previsão: 'Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo'. Assim, existindo parecer que por dolo ou culpa induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, poderá ensejar a responsabilização pelas irregularidades e prejuízos que tenha dado causa.*

165. O Supremo Tribunal Federal, tratando sobre a responsabilização de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico, admitiu a responsabilidade solidária do parecerista em conjunto com o gestor, conforme voto condutor proferido em julgamento do Plenário (MS 24631/DF, de 9/8/2007, Relator Ministro Joaquim Barbosa):

'B) Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso'. (grifou-se)

166. Vale ressaltar que o parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93 prescreve que as 'minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração' (parecer obrigatório). O Ministro Marco Aurélio, ao discorrer sobre a responsabilidade do consultor jurídico nesse caso, assim se pronunciou no voto condutor do MS 24584/DF, de 9/8/2007, de sua relatoria:

'Daí a lição de Marçal Justen Filho em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, página 392, citada no parecer da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas

da União, no sentido de que, 'ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado'.

(...)

Os servidores públicos submetem-se indistintamente, na proporção da responsabilidade de que são investidos, aos parâmetros próprios da Administração Pública. A imunidade profissional do corpo jurídico – artigo 133 da Constituição Federal – não pode ser confundida com indenidade. Fica sujeita, na Administração Pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência. Dominando a arte do Direito, os profissionais das leis também respondem pelos atos que pratiquem'. (grifou-se)

167. A jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou esse entendimento, conforme consignado nos Acórdãos 1.674/2008 – TCU – Plenário e 157/2008 – TCU – 1ª Câmara.

168. Em seguida, a recorrente, ainda sobre o tema, apresenta o Acórdão 798/2008 – TCU – Primeira Câmara em que se teria dado tratamento diferenciado a outra parecerista que também teria sido favorável à contratação do mesmo escritório jurídico por meio de inexigibilidade de licitação, o que, a princípio, iria de encontro ao exposto nos itens anteriores.

169. Ora, da leitura atenta do relatório e voto condutores da referida decisão, verifica-se não assistir razão à recorrente. Isto porque o parecer emitido pela 'Sra. Vanice Regina Lírio do Valle logrou satisfazer o condicionamento imposto, demonstrando aos gestores a existência de questões jurídicas relevantes sobre o enquadramento pretendido, o que tornou o Presidente do CRA/RJ apto a depreender o enquadramento jurídico da situação consultada. Conclui-se, portanto, que deva a parecerista, neste caso concreto, ter suas contra-razões acolhidas por este Tribunal.' (trecho extraído do relatório condutor do referido Acórdão). Veja-se, ainda, deste:

'É a partir da jurisprudência desta Corte que, como já dito, entende-se afastável a responsabilização dos autores de pareceres jurídicos, se demonstrada a eventual complexidade jurídica da matéria questionada, se apresentada argumentação provida de devida fundamentação e se defendida tese aceitável na doutrina ou jurisprudência, ainda que considerada equivocada. Assim, se o parecerista, em resumo, apresenta apenas o entendimento adotado, torna-se corresponsável por decisão tomada em sua linha. Tal não é caso.' (grifou-se)

170. Veja-se também o trecho abaixo transcrito da referida peça processual situado antes do afastamento da responsabilidade da parecerista naquele caso em concreto, com cuja análise se anui plenamente:

'De início, conforme já abordado, o precedente invocado torna-se de fato indicação da jurisprudência do STF, não além, em que pese a competência desta Corte de Contas e o princípio da independência das instâncias, pois os efeitos da deliberação invocada são inter partes e ex nunc, ou seja, restritos ao caso a que se referiu o julgado, que pode possuir circunstâncias peculiares diversas do caso concreto, e que não vincula o entendimento da tese. A se ver, ademais, as consequências da análise, pelo STF, do controle incidental da constitucionalidade. Tanto que o precedente também ressalva, claramente, que não é imediata e ampla a aplicação do entendimento pretendido pelos responsáveis, como expressa a ementa da concessão da segurança: `o advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/1994, art. 32. III.

Quanto à questão da atuação jurisdicional do TCU e a imunidade dos advogados e procuradores, admite o Tribunal a responsabilização dos autores de pareceres jurídicos desarrazoados, desprovidos de devida fundamentação e que não defendam tese aceitável ou defensável na doutrina ou jurisprudência (Acórdãos n. 512/2003; 19/2002; 68/2004; 190/2001, todos do Plenário). Faz-se excerto de trechos do Voto condutor da primeira das deliberações citadas, da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

'(...). A responsabilidade do advogado, autor de parecer jurídico, deve ser desdobrada em pelo menos duas esferas distintas. Na primeira, a responsabilidade do advogado pelo exercício profissional da advocacia, na qual caberia ao Conselho Seccional da OAB, nos termos do art. 32 da Lei 8.906/94, a aplicação das sanções disciplinares, como censura, suspensão, exclusão e multa nas hipóteses

discriminadas no Estatuto da Advocacia, sem exclusão da jurisdição comum, perante as autoridades judiciais competentes. Na segunda, a responsabilidade imputada ao autor do parecer jurídico está inter-relacionada com a responsabilidade pela regularidade da gestão da despesa pública, disciplinada pela Lei 8.443/92, cuja fiscalização se insere na competência deste Tribunal. (...) O fato de o autor de parecer jurídico não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiro ou valores públicos não significa que se encontra excluído do rol de agentes sob jurisdição deste Tribunal, nem que seu ato se situe fora do julgamento das contas dos gestores públicos, em caso de grave dano ao Erário. Os particulares, causadores de dano ao Erário, também estão sujeitos à jurisdição do TCU. Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omisso ou tendencioso, com grave erro, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a concretização do dano ao erário. Assim, sempre que o parecer jurídico pugnar desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, num contexto em que a fraude se apresente irretorquível, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.'

Acredita-se que a doutrina administrativista seja predominante nessa linha. A exemplo, Marçal Justen Filho entende que:

*'(...) ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos autos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento dos seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo'. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., Dialética, São Paulo, 1998, p.358). Se Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que a responsabilidade solidária do órgão jurídico só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave ou erro grosseiro por parte do advogado, assevera, também, que: `(...) normalmente se afirma que os pareceres jurídicos são de natureza opinativa, não obrigando a autoridade administrativa a acatar as suas conclusões. Se ela discordar, poderá adotar decisão diversa, desde que adequadamente fundamentada. No entanto, normalmente, o que ocorre é que as autoridades, quando solicitam o parecer, decidem com base nele, já que proferido por profissional da área jurídica, que se presume habilitado para o exercício desse mister. Nesses casos, o parecer, ainda que não mencionado expressamente no ato decisório, constitui a sua própria motivação, constante do processo de licitação; ele integra o ato administrativo, como requisito formal hoje considerado essencial à validade do ato pela doutrina mais autorizada. (...) (**in** Temas Polêmicos Sobre Licitações e Contratos, 1ª ed., 1995, p. 118).'*

171. Informe-se constar do excerto acima a análise complementar do argumento rebatido no item 111 desta instrução.

172. Naquele caso em concreto, considerou-se, apesar do grave erro reconhecido e constatado na conclusão do parecer, que a parecerista demonstrou a complexidade jurídica da matéria questionada ao expor toda a polêmica envolvida acerca da contratação por inexigibilidade, municiando o gestor de possibilidades jurídicas. No presente caso em concreto tal não ocorreu, conforme teor do parecer da recorrente à fl. 169, anexo 2, vol. 24, sendo, ainda, mais grave o fato de a recorrente fazer parte dos quadros do Conselho e estar ciente de que se já havia sido contratado o Idort/RJ para o mesmo objeto, impondo a emissão de parecer desfavorável por todas essas questões.

173. Dessa forma, não há que se falar em subsunção de casos concretos, tendo vista as peculiaridades envolvidas em cada um, não cabendo conceder tratamento igualitário, conforme requerido pela recorrente.

174. A alegação de que não houve superposição de atividades entre o escritório jurídico e o Idort/RJ pela recorrente é vazia. Quanto a esta irregularidade cumpre verificar os itens 64/67 desta instrução.

175. A análise do item 158 desta instrução se encontra nos itens 20/22, 74/76 e no 87/90, sendo desnecessário tecer maiores considerações.

176. Dessa forma, os argumentos apresentados pela recorrente não devem prosperar.

Argumento: Da inexistência de danos ao erário

177. Afirma não haver indícios de locupletamento, desvio de recursos ou falhas graves que resultassem em danos ao erário, o que justificaria o afastamento das sanções aplicadas.

178. Requer reforma do julgamento de suas contas para regular com ressalvas, refletindo tão somente eventuais falhas formais.

Análise

179. A questão dos danos ao erário foi analisada nos itens 66 e 68/73 desta instrução. Como se depreende da leitura dos referidos itens, não assiste razão à recorrente.

V) Recorrente: Adolpho da Silva Oliveira (Anexo 8)

Argumento: Ausência de Solidariedade – Servidor não dirigente

180. O recorrente afirma não ser nem nunca ter sido Conselheiro do CRA/RJ, foi admitido pelo regime celetista, integrando o quadro de pessoal. Nessa linha, nunca teria tido o poder de firmar contratos em nome do CRA/RJ.

181. Discorre acerca da responsabilização do ordenador de despesas. Continua afirmando que a regularidade das contas não passa somente pela análise da regularidade formal das despesas, mas também pela análise do bom emprego dos recursos e do resultado esperado.

*182. Coloca não poder ser responsabilizado porque o controle formal por parte do ordenador de despesas não dispensa o controle material bem como a supervisão dos atos praticados pelo subordinado. Nessa linha, o chefe imediato deve responder por culpa **in vigilando**. Afirma que no presente caso em concreto, os contratos foram firmados pelos ordenadores de despesas e aprovados em plenário.*

183. Por fim, conclui não haver solidariedade entre o recorrente e os ordenadores de despesas do Conselho, devendo ser excluído o débito a ele imputado.

Análise

184. Os argumentos do recorrente não devem prosperar. Isto porque como consta do relatório condutor do Acórdão recorrido fora ele quem atestou, em função do seu cargo de Assessor da Presidência, indevidamente, a execução de despesas no âmbito do contrato firmado com o Núcleo Superior de Estudos Governamentais – Nuseg, especificamente quanto a serviços referentes aos termos aditivos 12/98, 53/98, 78/98, assinados com o Nuseg, senão veja-se análise contida na referida peça processual com a qual se anui plenamente:

'39. A defesa apresentada não merece acolhimento. O responsável não traz elementos tendentes a demonstrar a razoabilidade de sua atuação como Assessor da Presidência, que atestava serviços contratados, por dever do cargo, e, ao mesmo tempo, fornecia serviços na condição de contratado do Nuseg. O Senhor Adolpho da Silva Oliveira era Consultor do Nuseg, e, conforme ressaltou a Secex/RJ (fl. 203, anexo 2), foi um dos responsáveis pelos serviços descritos no Termo Aditivo n. 053/98.

40. Essa situação, por si só, já vem a demonstrar o desrespeito aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, decorrentes do art. 37 da Constituição, bem como a afronta ao art. 9º, inciso III, da Lei n.º 8.666/93(...)'

185. Veja-se que a responsabilização do indigitado advém de sua conduta ativa e danosa ao interesse público ao atestar a execução de despesas inapropriadamente propiciando sua liquidação de forma indevida. Como qualquer pessoa que cause danos ao erário deverá ressarci-lo, caracterizada está sua responsabilidade.

186. Nessa linha, seus atos irregulares foram fundamentais para ocorrência de dano ao erário. Como os argumentos apresentados, desacompanhados de documentação comprobatória da execução das

despesas por ela atestadas, são insuficientes para reformar a decisão atacada, esta deve ser mantida em seus exatos termos.

Argumento: Contratações: Idort em 1997, NUSEG em 1998 – ausência de superfaturamento

187. O indigitado afirma que a decisão recorrida não teria analisado o fato de o CRA/RJ realizar contratos guarda-chuva, com objeto amplo, mas detalhado por meio de aditivos contratuais. Nessa linha, aparentemente os objetos seriam os mesmos, mas aquele realizado pelo Idort/RJ seria de maior rigor técnico. Afirma que todas as etapas definidas na proposta de serviços 6/97 foram cumpridas. Pondera, ainda, que consultoria jurídica e assessoramento técnico seriam serviços de difícil mensuração de valores.

188. Tece considerações acerca de pagamentos injustificados no exercício de 1999.

189. Por fim, conclui não haver dano ao erário que justifique o débito imputado, não se vislumbrando, a seu ver, irregularidades na contratação do Instituto.

Análise

190. A questão dos danos ao erário foi analisada nos itens 66 e 68/73 desta instrução. Como se depreende da leitura dos referidos itens, não assiste razão ao recorrente.

191. Quanto a pagamentos injustificados no exercício de 1999, informe-se ao recorrente que as presentes contas tratam do exercício de 1998, sendo descabidas ponderações acerca de outros exercícios.

192. No que tange à sobreposição de objetos contratuais, informe-se que a análise dessa questão foi exaurida nos itens 64/67 desta instrução. Cumpre somente ressalvar que a decisão recorrida avaliou sim a questão de o CRA/RJ firmar contratos guarda-chuva, senão veja-se trecho do voto condutor da referida decisão:

'17. No presente caso, conforme apontado pela unidade técnica, os serviços previstos no contrato, denominado 'Termo de Cooperação', são bem diversos, abarcando estudos, consultoria e/ou assessoramento técnico, projetos de pesquisa e de desenvolvimento, serviços tecnológicos de apoio científico, disponibilização de instalações, equipamentos, recursos humanos e de infraestrutura, além de programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal. Essa multiplicidade de objetos abrangentes e indeterminados, aliada à ausência de projetos básicos e orçamentos detalhados denota que a empresa utilizou o permissivo legal da dispensa de licitação, de forma desvirtuada, para firmar verdadeiro contrato guarda-chuva visando a atender indistintamente suas necessidades administrativas, mesmo nos casos em que era necessária a realização de licitação.'(grifou-se)

193. Atente-se que a análise a respeito de contrato guarda-chuva teve conotação negativa, tendo em vista o objetivo de atender indistintamente as necessidades administrativas do Conselho burlando o necessário processo licitatório, o que fere os princípios constitucionais da Isonomia e da Economicidade.

194. Como o recorrente não apresentou argumentos suficientes para ver reformada a decisão atacada, esta deve ser mantida em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

195. Ante o exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Wagner Huckleberry Siqueira e Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, com fundamento nos arts. 32, inc. I, e 33 da Lei 8.443/92, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial reduzindo proporcionalmente a multa aplicada a fim de refletir a exclusão do agravante de suspeição da Sra. Vanessa quando do proferimento de parecer jurídico, mantendo inalterados os demais termos do Acórdão 1833/2008 – Plenário;

b) conhecer os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira, com fundamento nos arts. 32, inc. I, e 33 da Lei 8.443/92, para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo inalterados os termos do Acórdão 1833/2008 – Plenário;

c) comunicar aos recorrentes da decisão que vier a ser adotada bem como aos demais interessados."

É o relatório.

VOTO

Em exame recursos de reconsideração interpostos por Abílio Thomaz de Freitas (ex-Vice Presidente do CRA/RJ), Wagner Huckleberry Siqueira (ex-Presidente do CRA/RJ), Leonardo Ribeiro Fuerth (ex-Diretor Executivo do CRA/RJ), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira (ex-servidora do CRA/RJ) e Adolpho da Silva Oliveira (ex-servidor do CRA/RJ) contra o Acórdão nº 1833/2008-Plenário.

2. O processo trata originalmente da prestação de contas do Conselho Regional de Administração no Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ), referente ao exercício de 1998.

3. Inicialmente, a prestação de contas foi julgada regular, nos termos da deliberação proferida por este Tribunal na Sessão de 14/9/2000 (Relação nº 57/2000, Gab. Min. Adhemar Paladini Ghisi, Ata nº 34/2000 - 2ª Câmara).

4. Posteriormente, o MP/TCU interpôs recurso de revisão contra tal decisão da 2ª Câmara, em razão da verificação, na denúncia objeto do TC 005.814/2004-5, de irregularidades que teriam ocorrido na gestão do CRA/RJ, nos exercícios de 1997 a 2004, consubstanciadas em falhas nos procedimentos licitatórios, pagamentos sem a execução dos objetos contratuais e contratação de prestadores de serviços cujos sócios eram dirigentes e/ou funcionários do CRA/RJ.

5. O recurso do Ministério Público foi conhecido, tendo sido os autos saneados mediante a promoção de audiências e citações dos responsáveis, resultando no Acórdão 1833/2008 – Plenário que, em essência, deliberou no sentido de: dar provimento ao recurso e tornar insubsistente a decisão inicial; julgar irregulares as contas de Wagner Huckleberry Siqueira, Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira, com condenação solidária ao recolhimento de débitos aos cofres do CRA/RJ e pagamento de multa individual, proporcional aos montantes devidos (cf. art. 57 da Lei nº 8.443/1992), no valor de R$ 10.000,00; julgar irregulares, sem débito, as contas de Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, incisos I e II da Lei Orgânica do TCU, no valor de R$ 10.000,00.

6. Em seguida, o responsável Adolpho da Silva Oliveira opôs embargos de declaração ao Acórdão 1833/2008 – Plenário, que foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 1118/2009 – Plenário.

7. Após minudente análise das peças recursais apresentadas pelos recorrentes, cf. instrução parcialmente transcrita no relatório precedente, a Serur propõe conhecer dos presentes recursos de reconsideração para, no mérito, dar provimento parcial àqueles interpostos por Wagner Huckleberry Siqueira e Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, reduzindo a multa que lhes foi aplicada, bem como negar provimento àqueles interpostos por Abílio Thomaz de Freitas, Leonardo Ribeiro Fuerth e Adolpho da Silva Oliveira, mantendo-se as sanções que lhes foram imputadas pelo acórdão vergastado.

8. Sobre a admissibilidade dos recursos, a unidade técnica especializada asseriu o seguinte: "*Reitera-se o exame preliminar (...) efetuado por esta Serur (...), ratificado por despacho do Ministro Relator Benjamin Zymler (...) pelo conhecimento dos recursos*".

9. Por sua vez, na instrução específica que analisou a pertinência do conhecimento dos recursos, o Chefe do Serviço de Admissibilidade de Recursos da Serur, após concluir que os requisitos de singularidade, tempestividade, legitimidade e interesse estavam satisfeitos, deteve-se sobre a questão da adequação da modalidade recursal utilizada, esclarecendo, em essência, que:

"*(...)*

Por meio dos Acórdãos 1.378/2004, 283/2005 e 1.467/2005, todos do Plenário, esta Corte de Contas considerou ser admissível, tão somente, a interposição de um novo recurso de revisão contra decisão que julga recurso de revisão, com fundamento na similaridade jurídica dessa espécie recursal com a ação rescisória, nos termos do art. 288, ***caput****, do RI/TCU, haja vista a constatação de que somente é admissível a proposição de nova ação rescisória para a desconstituição de julgamento*

proferido em sede de ação rescisória. Ocorre que, a nosso ver, a aplicação analógica das regras oriundas do Direito Processual Civil nem sempre se vislumbra como a mais adequada, em razão das especificidades existentes no processo de contas desta Corte. Uma dessas especificidades refere-se à possibilidade de o Ministério Público junto ao TCU interpor recurso de revisão em face de indícios de elementos eventualmente não analisados pelo Tribunal na decisão original que podem, inclusive, conduzir ao agravamento da situação do responsável ou à inclusão de novos responsáveis, nos termos do art. 288, §§ 2º e 3º, parte final, do RI/TCU. Nesse caso, percebe-se que o recurso do MP/TCU fundamenta-se em 'elementos novos', ou melhor, em 'irregularidades novas' que ainda não foram examinadas por esta Corte de Contas no acórdão recorrido, constituindo-se, na verdade, em uma ampliação da matéria inicialmente julgada (causa ***petendi****). O impacto dessas 'irregularidades novas' nas contas anuais ordinárias do órgão somente ocorre em decorrência do disposto no art. 206,* ***caput*** *e § 1º, do RI/TCU. Cumpre destacar que a hipótese de interposição de recurso de revisão prevista no art. 288, § 2º, do RI/TCU não se confunde com a estabelecida no art. 35, III, da Lei 8.443/1992, pois, naquele caso, os elementos novos trazidos aos autos, conquanto possam ser considerados como 'documentos novos', não possuem qualquer eficácia sobre a prova produzida. Tal eficácia pressupõe, por óbvio, a existência de uma prova já produzida nos autos sobre a questão discutida, sendo o objeto do recurso, justamente, a desconstituição dessa prova. Conforme visto acima, no recurso de revisão interposto com base no art. 288, § 2º, do RI/TCU, não se busca a desconstituição de provas de questões já apreciadas nos autos, mas sim, a constituição de provas sobre matéria nova ao processo, acerca da qual os responsáveis nunca tiveram a oportunidade de se manifestar. Há, portanto, ampliação da matéria julgada no processo, situação essa não encontrada no art. 35, inc. III, da Lei n. 8.443/92, já que, neste caso, os 'fatos novos' que possibilitam o conhecimento do recurso de revisão devem, necessariamente, ser pertinentes às questões já julgadas nos autos, a fim de que possam desconstituir as provas produzidas sobre essas questões. No que diz respeito à ação rescisória, não é admitida a proposição dessa espécie recursal com base em questões ainda não analisadas na ação judicial, visto que o 'documento novo' previsto no art. 485, inc. II, do CPC deve ser capaz, por si só, de assegurar pronunciamento favorável ao autos, devendo, então, necessariamente, estar relacionado à questão objeto de discussão na ação (...). Dessa forma, verificamos que recurso de revisão e ação rescisória, embora similares, não se trata de institutos processuais idênticos, uma vez que aquele admite o 'fato novo' ainda não apreciado no acórdão recorrido como hipótese de seu recebimento. Assim, concluímos não ser adequada a simples transposição dos conceitos oriundos do processo civil sem atentar para as especificidades do processo no TCU. No presente processo, o recurso de revisão interposto pelo MP/TCU teve por fundamento a ocorrência de irregularidades novas apuradas em processo de denúncia (TC 005.814/2004-5), as quais não foram apreciadas por ocasião do julgamento original das contas ordinárias constituídas no presente processo. Desta feita, vislumbramos que a referida impugnação do* ***Parquet*** *não operou à plena semelhança de uma ação rescisória existente no processo civil, pois além de rescindir e rejulgar a deliberação original, funções típicas da ação rescisória, julgou questões (fatos novos) que não compuseram inicialmente o processo, situação específica inexistente na disciplina da ação rescisória. Nestes termos, havendo uma decisão original terminativa em processo de contas sobre os 'fatos novos' apresentados com fundamento no art. 288, § 2º, do RI/TCU, entendemos ser cabível a interposição do presente recurso de reconsideração, à luz do disposto nos arts. 32, inc. I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285,* ***caput****, do RI/TCU. Ademais, cabe ressaltar que a impossibilidade de se interpor recurso de reconsideração se constituiria em uma supressão de instância, pois se os 'fatos novos' ensejadores do recurso do revisão do MP/TCU tivessem sido apurados antes do julgamento original, haveria a possibilidade de se interpor o mencionado recurso e, posteriormente, o recurso de revisão. Com essas considerações, entendemos que o conhecimento do recurso interposto como recurso de reconsideração se afigura mais adequado à disciplina processual específica desta Corte de Contas.*"

10. Como se vê, a Serur demonstra a adequação do recurso.

11. Para que a questão fique bem esclarecida, transcrevo, abaixo, excerto do voto condutor do Acórdão 965/2004 - 2ª Câmara, no qual, ao analisar recurso de reconsideração contra acórdão que

conheceu do recurso interposto pelo MP/TCU, o Ministro Benjamin Zymler, para justificar a pertinência da espécie recursal, fez as seguintes considerações:

"*O Acórdão 1630/2003 - Segunda Câmara, atacado pelo recurso que ora se examina, julgou irregulares as contas de (...) e aplicou-lhe multa (...). O fato é que este acórdão, independentemente de ter sido prolatado em sede de recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, tem caráter inaugural. Por meio dele criou-se situação jurídica nova em desfavor do ora recorrente. Suas contas haviam sido julgadas regulares com ressalva. Com o novo aresto, surgiu a irregularidade das contas. Admitir que este aresto não possa ser recorrido é ir de encontro ao sistema recursal criado pela Lei nº 8.443/1992, o qual sempre possibilita que se recorra de decisões que imputem irregularidade das contas. Fazendo-se uma analogia com o Processo Judicial, vale mencionar que o duplo grau de jurisdição, embora não seja uma garantia individual da parte, conforme já se manifestou o Supremo Tribunal Federal (MS nº 21.689-1), é a regra. Repito: a regra é que as decisões sejam recorríveis. A exceção é a irrecorribilidade. Não vejo motivos para, no presente caso, o TCU apegar-se a exceções. (...) Imaginemos duas situações hipotéticas. O TCU julga contas de responsável regulares com ressalva. Após uma semana, descobre-se irregularidade ocorrida na gestão do responsável e o Ministério Público interpõe Recurso de Reconsideração. O responsável apresenta contra-razões. Ao final, no entanto, suas contas são revistas e julgadas irregulares. Na segunda hipótese, a mesma irregularidade foi descoberta quando da análise inicial das contas. O responsável foi ouvido em audiência ou citado. Apresentou defesa. Entrementes, teve suas contas julgadas irregulares. Note-se que, considerando que as irregularidades são iguais, o que distingue a primeira situação da segunda, em termos fundamentais, é apenas o momento do descortino da irregularidade. O fato de a primeira situação contemplar a interposição de recurso de reconsideração é mera consequência processual do dito momento. Logo, em termos lógicos, entendo que se a segunda situação permite a interposição de recurso de reconsideração a primeira também deve permitir. Caso contrário, chegar-se-ia a conclusão de que o momento de descortino da irregularidade, fato originado exclusivamente da atuação da Administração, pode assumir a qualidade de critério definidor de direito subjetivo público da parte, o de interpor recurso de reconsideração. É de frisar que, à luz desta interpretação, na segunda hipótese o responsável poderia, em tese, manifestar-se duas vezes sobre a irregularidade, quando da resposta à audiência/citação e quando da interposição da peça recursal. Já na primeira hipótese só poderia manifestar-se quando da apresentação das razões-recursais. Não vejo sentido em estabelecer esta diferenciação. Portanto, entendo que se deva conhecer do recurso de reconsideração interposto (...)*".

12. Assim, convalido o despacho do Ministro Benjamin Zymler que conheceu dos presentes recursos de reconsideração, porquanto eles estão consonantes com os requisitos demandados à espécie.

13. Advirto, todavia, que não seria cabível recurso contra a negativa de provimento a recurso de revisão. A possibilidade de novo recurso, como no presente caso, só acontece quando há rescisão do julgamento inicial e consequente prolação de julgamento substitutivo, fundamentado no surgimento de documentos novos. Isto porque o objeto do recurso de reconsideração após o recurso de revisão não é propriamente o julgamento deste, pelo provimento ou improvimento, mas sim o novo julgamento das contas que substitui o acórdão rescindido.

14. Quanto ao mérito, manifesto anuência à essência dos fundamentos que embasaram a proposta da unidade técnica especializada, incorporando-as a este voto.

15. No entanto, verifico que não assiste razão à Serur ao sugerir o provimento parcial dos recursos interpostos por Wagner Huckleberry Siqueira e Vanessa Huckleberry Portela Siqueira.

16. De fato, com o aprofundamento da análise dos autos em sede recursal, não se confirmou, para o exercício em questão (1998), a sobreposição de vínculos empregatícios entre a responsável Vanessa Huckleberry e o escritório de advocacia para cuja contratação por inexigibilidade de licitação a responsável emitiu parecer favorável.

17. Todavia, é de se esclarecer que a ex-servidora do CRA/RJ foi chamada em audiência para que apresentasse razões de justificativa para a seguinte ocorrência: "*parecer jurídico elaborado em 2/10/98, dispensando licitação, para contratar, nos termos do art. 25, inciso II, c/c o art. 13, inciso V, da Lei nº*

8.666/93 (Processo CRA/RJ nº 296/98), o Escritório de Advogacia Viegas e Corrêa, do qual também era contratada, para representar o CRA/RJ em execuções fiscais e elaborar pareceres em processos administrativos advindos do plenário e assistência jurídica ao administrador, serviços prestados simultaneamente com o Idort - Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro, conforme o Termo Aditivo 02/98 (item 8.1.3), em desacordo com arts. 3º, 9º, inciso III, e 38, inciso VI, da Lei nº 8.666/93".

18. No exame das razões de justificativa desta recorrente, a unidade técnica, no relatório condutor da decisão vergastada, consignou o seguinte (grifos acrescidos)*:*

"*A leitura do excerto acima permite concluir que a recorrente não fora responsabilizada pelo Termo Aditivo 2/98, mas sim pela emissão de parecer jurídico favorável à contratação por dispensa de licitação do escritório jurídico, sendo que o Idort/RJ já prestava, de 1/3/98 a 1/3/99 (Termo Aditivo nº 02/98), os mesmos serviços para os quais o referido escritório foi contratado. Como a recorrente fazia parte do quadro de advogados do Conselho, presume-se estar ciente da contratação do Instituto, bem como do objetivo para o qual fora contratado. Ora, frente a essas constatações o parecer jurídico emitido para a contratação do escritório jurídico deveria ser desfavorável alertando para a sobreposição de objetos. Contudo, tal não foi feito cabendo a punição da recorrente ante tal ato irregular. Quanto à alegação de que somente os gestores poderiam ser responsabilizados, tal não procede. A recorrente alega que não pode ser responsabilizada por este Tribunal, vez que apenas emitiu parecer jurídico sem possuir nenhuma ingerência na relação contratual entre o CRA/RJ e contratado.Contudo, esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório - caso em que há expressa exigência legal - ou mesmo opinativo.*"

19. Por sua vez, no voto condutor da decisão prolatada no recurso de revisão, o relator asseverou que: "*as contrarrazões recursais apresentadas pela Sra. Vanessa Huckleberry Portella Siqueira não são capazes de justificar as irregularidades relacionadas à sua atuação na contratação direta do Escritório de Advocacia Viegas e Corrêa, por inexigibilidade de licitação*" (grifei).

20. Conforme subitem 9.7 do Acórdão 1833/2008 - Plenário, a responsável Vanessa Huckleberry Portella Siqueira foi multada com fundamento nos incisos I e II do art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal, ou seja, por suas contas terem sido consideradas irregulares, embora sem configuração de débito, e por "*ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial*".

21. Assim sendo, o fato de ter sido verificado, no exercício de 1998, que não havia sobreposição de vínculos empregatícios entre a responsável Vanessa Huckleberry e o escritório de advocacia para cuja contratação por inexigibilidade de licitação ela emitiu parecer favorável não foi relevante para o juízo formado na aplicação da multa.

22. Portanto, não há fundamento para dar provimento parcial a seu recurso e reduzir o valor da multa que lhe fora cominada.

23. Na mesma linha, não cabe o provimento parcial do recurso do ex-Presidente do CRA/RJ, Wagner Huckleberry Siqueira, com a redução da multa, até porque sua penalidade teve supedâneo no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, ou seja, tratou-se de pena pecuniária por julgamento em débito, em valor proporcional a ele.

24. Por outro lado, os recorrentes não lograram êxito em descaracterizar as irregularidades motivadoras das sanções que lhes foram aplicadas pelo Acórdão nº 1833/2008-Plenário, tendo sido cada um de seus argumentos recursais devidamente refutados pela auditora da Serur.

25. Em verdade, as razões que ora trazem aos autos os recorrentes mostram-se incapazes de alterar o mérito do julgamento de suas contas, pois elas nada mais são do que meras réplicas daquelas que foram apresentadas em suas alegações de defesa e razões de justificativa.

26. Assim, o parecer da Serur teve que fazer diversas alusões a trechos do exame feito sobre os elementos apresentados pelas defesas que precederam a decisão pelo julgamento irregular de contas.

27. Na tentativa de conferir caráter novo aos argumentos antes apresentados, os recorrentes incorreram em contradições como a que registra o seguinte trecho do parecer da Serur:

"*Recorrente: Abílio Thomaz de Freitas. Argumento: Natureza jurídica do ato administrativo debatido nos autos: convênio de cooperação e não contrato. Inicialmente, cumpre observar que, ao contrário do ora alegado, o recorrente, a todo momento em suas alegações defesa teceu afirmativas acerca do contrato com o Idort/RJ, sem afirmar se tratar de convênio, como pode se obervar do seguinte trecho do relatório condutor da decisão recorrida em que são relatados os argumentos das alegações de defesa do recorrente: 'quanto aos pagamentos realizados, entre abril de 1998 e fevereiro de 1999, ao Instituto de Organização Racional do Trabalho – Idort, o responsável alega que essa entidade foi contratada por dispensa de licitação em 17/1/1997, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93'.*"

28. Não havendo novos elementos a serem apresentados, os responsáveis insistem em rediscutir questões já pacificadas, não somente nos autos, mas também na jurisprudência do Tribunal, como, por exemplo, a natureza jurídica de conselhos representativos de profissionais.

29. A auditora da unidade técnica especializada volta a esclarecer a suposta polêmica que envolveria tal questão. Para encerrar a discussão, bastaria atentar para o que o relator do recurso de revisão, Ministro Ubiratan Aguiar, asseverou logo na abertura do seu voto, a saber:

"*Como questão preliminar, saliento que rejeito, desde já, qualquer alusão à natureza privada dos conselhos de fiscalização profissional. Já à época dos fatos, o entendimento deste Tribunal acerca da natureza jurídica desses conselhos era no sentido de que têm natureza autárquica especial, integrando, portanto, a administração indireta da União (Decisão nº 830/96-Plenário). Em 1998, em estudo para verificar o alcance das disposições contidas na Medida Provisória nº 1.549-35, de outubro de 1997, no tocante à atividade de controle nos conselhos profissionais, firmou-se o entendimento de que essas entidades estavam obrigadas a prestar contas a este Tribunal (Decisão nº 701/98-Plenário). (...) Cabe ressaltar que, ainda que se admitisse possível a alteração da natureza jurídica das referidas entidades, mediante atribuição de personalidade jurídica de direito privado, isso em nada afetaria as ilegalidades praticadas, pois a referida MP não mencionou nem afastou de plano a incidência da Lei nº 8.666/93 que, como é sabido, é aplicada também a entidades de direito privado, a exemplo de empresas públicas e sociedades de economia mista. Portanto, qualquer alegação dos responsáveis no sentido de que o CRA/RJ não estava obrigado a observar as disposições da Lei nº 8.666/93 deve ser descartada.*"

30. Igualmente descabida é a tentativa dos recorrentes de rediscutir a pertinência do conhecimento do recurso de revisão, sob a alegação de que os fatos trazidos aos autos pela denúncia, a rigor, não se caracterizariam como "documentos novos".

31. Tal suposta falha processual também mereceu a atenção do relator do recurso de revisão que, ao propor ao Tribunal seu conhecimento, destacou, no início do seu voto, que restou "*comprovada a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, desconhecidos deste Tribunal à época do julgamento das contas do CRA/RJ referentes ao exercício de 1998*". A questão foi considerada à exaustão a ponto de o relator concluir arrematando que, "*com relação ao cabimento do recurso de revisão no presente caso, destaco que se trata de matéria já abordada no início deste voto*".

32. Com se vê, os recorrentes não trazem aos autos argumentos ou documentos capazes de alterar os fundamentos que levaram o Tribunal a julgar irregulares suas contas, em sede do recurso de revisão ora atacado.

Ante o exposto, acolhendo, em parte, os pareceres da Serur e do MP/TCU, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 603/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-011.632/1999-2 (com 8 anexos e 26 volumes)
2. Grupo I – Classe I – Recurso de Reconsideração
3. Recorrentes: Abílio Thomaz de Freitas, ex-Vice-Presidente do CRA/RJ (CPF 008.559.607-87); Wagner Huckleberry Siqueira, ex-Presidente do CRA/RJ (CPF 032.298.747-49), Leonardo Ribeiro Fuerth, ex- Diretor Executivo do CRA/RJ (CPF 766.864.937-91), Vanessa Huckleberry Portela Siqueira, ex-servidora do CRA/RJ (CPF 034.039.527-38) e Adolpho da Silva Oliveira, ex-servidor do CRA/RJ (CPF 013.010.987-87)
4. Unidade: Conselho Regional de Administração do Estado do Rio de Janeiro (CRA/RJ)
5. Relator Ministro José Múcio Monteiro
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
7. Unidades Técnicas: Secex/RJ e Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Marly Fernandes de Arká (OAB/DF 100.808) e Aníbal Sérgio Corrêa de Souza (OAB/RJ 66.899)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se examina nesta fase recursos de reconsideração contra o Acórdão nº 1833/2008-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1 conhecer dos recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento;
9.2 notificar os recorrentes da presente deliberação.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0603-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Valmir Campelo.
13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.
13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC-009.883/2004-0 (com três volumes)
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Caixa Econômica Federal (Caixa)
Responsáveis: Benedito Dias Lopes e outros

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OPERAÇÕES DE CRÉDITO ACIMA DOS LIMITES DE GARANTIA. PAGAMENTOS FRAUDULENTOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal/RJ devido a irregularidades ocorridas nas agências Rio Sul/RJ e Barra da Tijuca/RJ, causando prejuízo aos cofres da entidade, em face da inobservância dos normativos internos. O processo foi instaurado em nome do ex-empregado Benedito Dias Lopes, que ocupou as funções de gerente de negócios (Agência Rio Sul) e caixa executivo (Agência Barra da Tijuca), solidariamente, em parte, com os terceiros F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. (cliente da Caixa), Serpub-Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. (cliente da Caixa), Oswaldo Valadão Silveira (cliente da Caixa e avalista de operações financeiras com as empresas F. Q. e Serpub), Maria Felícia Oswaldo Valadão Silveira (cliente da Caixa e avalista de operações financeiras com as empresas F. Q. e Serpub) e Miguel Jorge Batista Santos (cliente da Caixa).

2. A tomada de contas especial reuniu três processos administrativos distintos que apuraram a responsabilidade do mesmo empregado, Benedito Dias Lopes. A principal irregularidade atribuída a ele foi a concessão de crédito, às empresas mencionadas e a seus sócios, acima dos limites de garantia e em desacordo com os normativos da instituição, resultando em prejuízo para os cofres da Caixa.

3. A entidade adotou as medidas administrativas cabíveis visando o ressarcimento dos valores desviados, mas não teve sucesso, o que motivou a empresa a instaurar processo de tomada de contas especial.

4. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (fl. 433), tendo o Ministro de Estado da Fazenda interino tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria (fl. 435).

5. A instrução inicial no âmbito desta Corte ensejou as citações de Benedito Dias Lopes, Oswaldo Valadão Silveira e Maria Felícia Valadão Silveira, em solidariedade com as empresas F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e Serpub-Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda.

6. Nova instrução (fls. 588 a 600) opinou pela rejeição das alegações de defesa apresentadas pela representante legal de Benedito Dias Lopes, a curadora Kátia Jorge, e por Oswaldo Valadão Silveira, tendo sido constatada, ainda, a revelia de Maria Felícia Valadão Silveira. No entanto, foi observada a necessidade de sanar alguns defeitos processuais, tendo sido assim expedidos novos ofícios citatórios, conforme descrito na instrução final de fls. 703 a 715, transcrita, em parte, a seguir:

"*25.1* ***Responsáveis solidários:*** *Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge, solidariamente com a empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., e os avalistas Sr. Oswaldo Valadão Silveira e Sra. Maria Felícia Valadão Silveira.*

Ocorrência: *Prejuízos causados à Caixa, na Agência Rio Sul/RJ, pela concessão de operações de crédito inadimplentes à empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., acima dos limites de garantia e sem a observância dos normativos internos da Caixa (Processo Administrativo CEF nº 19.19.02518/94).*

Valores históricos: *(...) [vide tabela à fl. 598]*

25.2 ***Responsáveis solidários:*** *Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge, solidariamente com a empresa Serpub – Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. e os avalistas Sr. Oswaldo Valadão Silveira e Sra. Maria Felícia Valadão Silveira.*

Ocorrência: *Prejuízos causados à Caixa, na Agência Rio Sul/RJ, pela concessão de operações de crédito inadimplentes à empresa Serpub – Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda., acima dos limites de garantia e sem a observância dos normativos internos da Caixa (Processo Administrativo CEF nº 19.19.02518/94).*

Valores históricos: *(...) [vide tabela às fl. 599]*

25.3 ***Responsáveis solidários:*** *Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge, solidariamente com o Sr. Oswaldo Valadão Silveira.*

Ocorrência: *Prejuízos causados à Caixa, na Agência Rio Sul/RJ, pela concessão irregular de Cheque Azul Pessoa Física e operações de crédito inadimplentes (Processo Administrativo CEF nº 19.19.02518/94).*

Valores históricos: *(...) [vide tabela às fl. 599]*

25.4 ***Responsável:*** *Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge.*

Ocorrência: *Prejuízos causados à Caixa na Agência Barra da Tijuca/RJ, pelo pagamento de guia de retirada em conta poupança de cliente, proveniente de fraude (Processo Administrativo CEF nº 19.19.00965/93).*

Valores históricos: *(...) [vide tabela às fl. 599]*

25.5 ***Responsáveis:*** *Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge, solidariamente com o Sr. Miguel Jorge Batista Santos.*

Ocorrência: *Prejuízos causados à Caixa na Agência Rio Sul/RJ, pela alteração de limite de crédito rotativo à cliente inadimplente sem a observância dos normativos internos da Caixa (Processo Administrativo CEF nº 19.19.00288/95).*

Valores históricos: *(...) [vide tabela às fl. 600]*

4. Acolheram essa proposta a direção da Secex/RJ (fls. 600) e o Exmo. Sr. Ministro Relator Marcos Vinicios Vilaça (fl. 601).

5. As citações acima descritas foram cumpridas pela Secex/RJ por meio das comunicações abaixo descritas:

Responsável	***Ofícios***	***Avisos de Receb.***	***Editais***	***Defesas***
Benedito Dias Lopes	*1347/1351. Todos são de 06/08/2008 (fls. 626/633), exceto 1350, de 08/10/2008 (fls. 666/667)*	*ARs recebidos em 15/08/2008 (fl. 634) e em 13/10/2008 (fl. 682, pelo Of. 1350/2008)*	*não foi necessário*	*apresentou defesas em 29/08/2008 (fls. 635/646) e em 28/10/2008 (fls. 670/681). Vide também fls. 74/87, 102/105, 470/518 e 530/531*
F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda.	*1343, de 06/08/2008 (fls. 602/603)*	*responsável não foi localizada porque 'mudou-se' (fl. 604)*	*1744, de 19/09/2008, **in** DOU de 26/09/2008 (fls. 656 e 660)*	*não apresentou defesa, tornando-se revel*
SERPUB – Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda.	*1344, de 06/08/2008 (fls. 605/606)*	*AR recebido por terceiro, mas a responsável não foi localizada porque 'mudou-se' (fls. 607/608)*	*1745, de 19/09/2008, **in** DOU de 26/09/2008 (fls. 657 e 660)*	*não apresentou defesa, tornando-se revel*
Oswaldo Valadão Silveira	*1345, 1352 e 1353, todos de 06/08/2008 (fls. 609/614)*	*responsável não foi localizado por ter endereço incompleto ('nº inexistente' de Km - fl. 615)*	*1746/1748, todos de 08/10/2008, **in** DOU de 09 (o 1º edital) e 10/10/2008 (fls. 664/665)*	*não apresentou defesa, tornando-se revel*
Maria Felícia Valadão Silveira	*1354 e 1355, todos de 06/08/2008 (fls.*	*responsável não foi localizada porque*	*1749 e 1750, todos de 19/09/2008, **in***	*não apresentou defesa, tornando-se revel*

	647/650)	*'mudou-se' (fl. 648, verso)*	*DOU de 26/09/2008 (fls. 658/660)*	
Miguel Jorge Batista Santos	*1346, de 06/08/2008 (fls. 616/617)*	*AR recebido em 15/08/2008 (fl. 618)*	*não foi necessário*	*apresentou defesa em 01/09/2008 (fls. 619/625)*

6. Em instrução de fls. 683/688, o analista manifestou-se pela realização de diligência à Caixa, proposta que não foi referendada pelo Diretor e pelo Secretário (fl. 689), que entenderam que o presente processo não carece de saneamento adicional, devendo as defesas apresentadas ser analisadas.

III. ANÁLISE TÉCNICA

7. Conforme quadro apresentado no item 5 desta instrução, o Sr. Oswaldo Valadão Silveira, a Sra. Maria Felicia Valadão Silveira, a empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., e a empresa SERPUB - Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. não apresentaram defesa, tornando-se revéis.

7.1 Quanto à Sra. Maria Felicia Valadão Silveira, segue transcrição dos itens 21 e 22 da instrução de 21/05/2008, à fl. 594:

21. Vale a pena observar que a Sra. Maria Felícia Valadão Silveira é sócia minoritária das empresas, é mãe do Sr. Oswaldo Valadão Silveira (fls. 441) e já tinha 80 anos no início de 1994. Registre-se, também, que a Sra. Maria Felícia Valadão Silveira já havia quitado a dívida pessoa física que foi gerada em sua conta corrente, conforme trecho do Relatório Conclusivo de Apuração Sumária (fls. 59), sendo que o comprovante de pagamento referente à quitação do débito consta à fl. 127.

B.3.3 Já ao final dos trabalhos, recebemos a informação da liquidação da dívida referente à c/c 6585-6, de Maria Felícia Valadão Silveira, no valor de R$ 6.079,53, conforme fls. 270.

22. Assim, no caso de aplicação da multa regimental aos responsáveis, entendemos, desde já, que tal sanção não deveria ser aplicada à Sra. Maria Felícia Valadão Silveira. De fato, foram os Srs. Benedito Dias Lopes e Oswaldo Valadão Silveira, os principais operadores de tal esquema.

8. Desse modo, passamos a analisar as defesas apresentadas pelo Sr. Benedito Dias Lopes, por meio de sua representante legal, e pelo Sr. Miguel Jorge Batista Santos.

9. O Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Kátia Jorge, apresentou a defesa em 29/08/2008 (fls. 635/646), reapresentando tal peça em 28/10/2008 (fls. 670/681). Seguem os principais pontos alegados pelo defendente:

9.1 Preliminarmente, é alegada prescrição, com base no art. 205 do Código Civil, em razão do decurso de prazo de mais de 10 anos dos atos que lhe foram atribuídos (itens 1 à 12, às fls. 670/672), pois:

Os fatos descritos na Portaria 093/94, iniciada em ***meados do ano de 1994*** *(data do início do prazo prescricional); só se transformou no presente processo de tomada de contas, em 2004. O ofício citatório, que valeria como forma interruptiva da prescrição, só foi expedido em* ***08/12/2004.*** *Portanto, mais de dez anos decorridos desde o início da Portaria, quando já se encontrava em vigor o novo estatuto civil. (item 8, à fl. 672)*

9.2 É alegado, também, que a Caixa propôs ação monitória (proc. 2000.5101023804-7 – 6ª Vara Federal) em face de F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., do Sr. Oswaldo Valadão Silveira e da Sra. Maria Felícia Valadão Silveira, referente à cobrança das mesmas pendências presentes neste processo. Argumenta que este Tribunal não pode vir a exigir do defendente o que a Caixa já está postulando em juízo, pois se constituiria em ***bis in idem****; e que não há que se falar em independência das instâncias, pois 'à instância administrativa sobrepõe-se a instância judiciária, única e última a dizer do direito das partes em litígio' (itens 14 a 24, às fls. 673/675).*

9.3 Adicionalmente é alegado que:

9.3.1 O defendente exercia o cargo de gerente de negócios da agência Rio Sul da Caixa.

9.3.2 Em 18/08/1993, o defendente, no desempenho legítimo de suas funções, depois de análise do Departamento Jurídico da Caixa, assinou contrato de crédito para descontos de duplicatas com a firma

F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., no limite de CR$ 4.000.000,00 (quatro milhões de cruzeiros).

9.3.3 A partir do dia seguinte à assinatura de tal contrato (19/08/1993), o defendente realizou tarefas diversas: de 19 a 31/08/1993, realizou venda de cartões Credicard no Colégio Anglo Americano; de 03 a 29/09/1993, estava em férias; de 01 a 20/10/1993, realizou trabalho externo de captação de clientela junto aos estudantes do IME; de 22/10 a 05/11/1993 e de 09/11 a 18/11/1993, esteve afastado por licença do INSS, para tratamento de hepatite; de 23 a 26/11/1993, realizou curso de preparo de desconto de títulos, junto à agência Central.

9.3.4 Enquanto o defendente estava em outras atividades, conforme item anterior, o supervisor Jaime Baeta Silveira Santos assinou diversas autorizações de aumento de limite da operação original, que era de CR$ 4.000.000,00.

9.3.5 Em 27/11/1993, o defendente, após tomar conhecimento do volume dos créditos concedidos pelo Sr. Jaime Silveira Santos, formulou, em 17/12/1993, expediente à Divisão de Empréstimos à Pessoa Jurídica, solicitando renegociação da dívida.

9.3.6 O defendente implantou apenas o sistema de cheque azul da sócia Maria Felícia Valadão Silveira. O do sócio Oswaldo Valadão Silveira foi implantado pelo Sr. Jaime Silveira Santos, de forma transparente e dentro das normas ditadas pelo jurídico, que autorizavam crédito de até CR$ 10.000.000,00, desde que de forma diversificada em outras linhas de crédito, conforme documentos arquivados na agência.

9.3.7 Ao ser verificado, administrativamente, que o volume de crédito às empresas F. Q. e SERPUB e aos seus sócios tinha ultrapassado, em muito, os limites concedidos pela Portaria 093/94, foi procedida apuração sumária dos fatos para atribuição de responsabilidade. Depois de ouvidos todos os envolvidos, foi feito, em 01/11/1994, relatório no qual toda a culpa recaía sobre o defendente por todos os desmandos ocorridos com os mencionados correntistas.

9.3.8 Nos dois outros episódios que lhe são atribuídos (responsabilidade administrativa pelos prejuízos havidos na Agência da Barra da Tijuca, por pagamento de guia de retirada em conta de poupança de cliente, proveniente de fraude; e também responsabilidade administrativa por prejuízo na Agência Rio Sul, pela alteração de limite de crédito sem observância das normas internas), o defendente não se encontrava no exercício do cargo.

9.3.9 No primeiro caso, a Caixa assumiu a responsabilidade, pelo pagamento indevido, junto à correntista-poupadora, que teve sua assinatura falsificada, sem qualquer responsabilidade do defendente, conforme documentos arquivados na agência.

9.3.10 No segundo caso, conforme data original do débito (30/06/1994), o defendente já se encontrava afastado, respondendo, por seu cargo, o supervisor Jaime Silveira Santos, conforme documentos anexos.

9.3.11 O defendente, ao tomar conhecimento das conclusões do relatório de apuração, sentindo-se agravado em sua honra, pois sempre foi tido como funcionário exemplar, passou a ter sérios desequilíbrios mentais, vindo a ser aposentado por invalidez em 15/11/1996.

9.3.12 Tratar-se-ia de uma trama para incriminar, com exclusividade, o defendente, posto que ele está acometido por grave enfermidade e com grande possibilidade de vir a falecer, de modo que 'toda culpa que sobre ele recaísse pararia, literalmente, debaixo da terra e todos os demais sairiam ilesos em suas responsabilidades'. Questiona, ainda, o fato de a culpa ter recaído sobre uma só pessoa; o sindicante ter sido escolhido entre os próprios funcionários da agência; e o sindicante ser um de seus desafetos.

10. Segue análise técnica, nos mesmos termos da análise presente no item 17 da instrução de 21/05/08, às fls. 592/593, já que a nova defesa não traz elementos novos, em relação à defesa de fls. 470/476, de 17/01/2005:

10.1 O defendente advoga a aplicação do prazo decenal a contar da data de ocorrência dos fatos (item 9.1). Todavia, esta Corte tem entendido de forma diversa, conforme constou no Relatório que instruiu o Acórdão nº 53/2005-2ª Câmara:

'Deve-se enfrentar, ainda, nos casos em que os fatos ocorreram na vigência do Código Civil de 1916, o tema atinente ao termo inicial para contagem do prazo prescricional previsto na nova legislação. Duas teses se apresentam. A primeira, de que a contagem do prazo inicia-se na data em que o direito foi violado (art. 189 do Código Civil de 2002). A segunda, de que o prazo inicia-se em 01/01/2003, data em que o novo Código Civil entrou em vigor.

Entendo que a segunda tese é a que melhor se harmoniza com o ordenamento jurídico. Julgo que a regra de transição estabelecida no art. 2.028 do novo Código Civil veio para evitar ou atenuar efeitos drásticos nos prazos prescricionais em curso. A aplicação da primeira tese, de forma contrária, promoveria grandes impactos nas relações jurídicas já constituídas. Em diversos casos, resultaria na perda imediata do direito de ação quando, pela legislação anterior, ainda restaria mais da metade do prazo prescricional.'

10.2 Segundo essa exegese, a prescrição para os atos em apreço só ocorreria depois de decorridos dez anos da entrada em vigor do novo Código Civil, o que, de fato, ainda não aconteceu. Sendo assim, não há como prosperar a tese de prescrição, apresentada pelo defendente.

*10.3 A alegação de **bis in idem** (item 9.2) também não encontra acolhida na jurisprudência desta Corte em face do consagrado princípio da independência das instâncias.*

10.4 No tocante ao contrato de crédito para descontos de duplicatas com a firma F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., o defendente alegou que esteve envolvido com atividades diversas nos seguintes períodos: 19 a 31/08/1993; 03 a 29/09/1993; 01 a 20/10/1993; 22/10 a 05/11/1993; 09 a 18/11/1993; 23 a 26/11/1993 (itens 16.3.2 a 16.3.5).

10.5 Segundo o Relatório Conclusivo de Apuração Sumária do Processo Administrativo nº 19.19.02518/94-Agência Rio Sul, identificou-se, nos depoimentos colhidos que, mesmo de licença, o Sr. Benedito Dias Lopes comparecia à unidade para resolver problemas relacionados com a empresa F. Q. (fl. 54) e que, de modo geral, as operações do grupo F. Q. não eram realizadas nos guichês, e sim por trás dos mesmos, diretamente pelo gerente em referência. Nesse sentido, o parecer jurídico de fls. 106/108, de 21/11/1995, já assinalou que (item 6, à fl. 107):

*'O favorecimento de empresas, com recurso a esquemas que abrangem procedimentos espúrios como a abertura indevida de crédito rotativo, o fornecimento precoce de talonários de cheques, o **desconto de duplicatas frias**, não pode ser coonestado. Havendo nexo, como apuraram os sumariantes, entre a atuação funcional de BENEDITO DIAS LOPES e todas estas concessões irregulares, não nos parece remanescer dúvida de que seu comportamento não pode ter tido como probo. Está arranhado – e seriamente – o subitem 11.3.1.4 do REGULAMENTO.'*

10.6 Note-se que o defendente, na declaração prestada aos sumariantes, às fls. 09/11, afirmou que sabia que o contrato de CR$ 4.000.000,00 era superior à alçada para a operação, todavia, devido ao volume de negócios pretendidos, achou que poderia ultrapassar essa alçada, não levando o fato aos seus superiores hierárquicos, por achar que a empresa merecia tal risco pela reciprocidade apresentada (fl. 09). Desse modo, não prospera a argumentação referente aos itens 9.3.2 a 9.3.5.

10.7 O defendente alegou que implantou apenas o sistema de cheque azul da sócia Maria Felícia Valadão Silveira. O do sócio Oswaldo Valadão Silveira foi implantado pelo Sr. Jaime Silveira Santos, de forma transparente e dentro das normas ditadas pelo jurídico, que autorizava crédito de até CR$ 10.000.000,00, desde que de forma diversificada em outras linhas de crédito, conforme documentos arquivados na agência (item 9.3.6).

10.8 Em seu depoimento, na declaração prestada aos sumariantes, às fls. 07/08, o Sr. Oswaldo Valadão Silveira assinalou que solicitou ao gerente Benedito que abrisse contas especiais em seu nome, no nome de sua mãe e da outra empresa, no sentido de cobrir os juros referentes às dívidas contraídas pela F. Q.; sendo, posteriormente, pressionado pelo mencionado gerente para liquidar totalmente sua dívida, o que não foi possível por não haver disponibilidade financeira (fl. 07).

10.9 Na declaração prestada aos sumariantes, às fls. 09/11, o defendente afirmou que, quanto aos créditos rotativos de pessoa física do Sr. Oswaldo Valadão Silveira e da Sra. Maria Felícia Valadão Silveira, também foram concedidos no sentido de subsidiar a conta corrente da empresa F. Q.,

ressaltando que tinha conhecimento de que não poderia conceder tais créditos; porém, assim o fez, para angariar os clientes, bem como para ganhar tempo para que os mesmos conseguissem dinheiro para saldar suas dívidas (fls. 11). Assim, a defesa apresentada (item 9.3.6) não elide a impropriedade.

10.10 O defendente alegou que não lhe cabe a responsabilidade administrativa pelos prejuízos havidos na Agência da Barra da Tijuca, por pagamento de guia de retirada em conta de poupança de cliente, proveniente de fraude, bem como a responsabilidade administrativa por prejuízo na Agência Rio Sul, pela alteração de limite de crédito sem observância das normas internas, pois ele não se encontrava no exercício do cargo, tendo em vista que, em 30/06/1994 (data original do débito), já se encontrava afastado, respondendo por seu cargo o supervisor Jaime Silveira Santos.

10.11 No tocante ao pagamento de guia de retirada em conta de poupança de cliente, proveniente de fraude, a data de ocorrência foi 14/01/1993 (fls. 145/146). Adicionalmente, à fl. 153 (frente e verso), encontra-se o Termo de Declaração do empregado Benedito Dias Lopes, afirmando que, na ocasião, foi o autor dos pagamentos das guias de retirada na referida conta poupança.

10.12 Quanto à responsabilidade administrativa por prejuízo na Agência Rio Sul, pela alteração de limite de crédito sem observância das normas internas, a alegação de que, em 30/06/1994, o defendente já se encontrava afastado não prospera, pois as irregularidades em comento ocorreram entre 06/07/1993 e 30/06/1994. Adicionalmente, tais impropriedades não foram atribuídas apenas ao defendente, mas também ao Sr. Jaime Baeta Silveira Santos e à Sra. Carla Moll Bhering, sendo que esses últimos já quitaram seus débitos. Em especial, foram identificadas falhas no exercício da gerência por parte do defendente, que contribuíram para as práticas irregulares. Desse modo, não fica elidido o débito.

11. O Sr. Miguel Jorge Batista Santos apresentou defesa em 01/09/2008 (fls. 619/625). Ele alega que:

11.1 De janeiro de 1993 a fevereiro de 1994 foi contratado para prestar serviços como terceirizado na SASSE Cia Nacional de Seguros (seguradora da Caixa), na função de assistente administrativo. A empresa pela qual estava contratado passou por dificuldades financeiras, de modo que ele começou a ter problemas relacionados ao recebimento de seus vencimentos, o que levou a sua conta corrente a ficar devedora. Sendo chamado pela gerente de sua conta para explicar o saldo devedor, e tendo relatado que não estava recebendo o salário que lhe era devido, sua gerente achou por bem aumentar o seu limite para cobrir o saldo devedor. Após a sua demissão – em razão de transferência de grande parte da SASSE para Brasília –, demorou ainda para receber a indenização.

11.2 Depois de alguns anos fez uma consulta ao Serasa, porém a pendência com a Caixa já não constava mais. Ele reconhece que teve essa pendência junto à Caixa, e não se recusa a negociar com a mesma, mas não considera passível o pagamento de juros tão altos.

11.3 Nada tem com o Sr. Benedito Dias Lopes, nem ao menos o conheceu, pelo que acredita ser válida sua exclusão deste processo.

12. Segue análise técnica:

12.1 O Responsável reconhece a pendência junto à Caixa. Desse modo, não fica elidido o débito. Porém, dada a descrição das operações realizadas nesse caso, bem como a modicidade dos valores envolvidos, somos pela não aplicação da multa regimental ao Sr. Miguel Jorge Batista Santos.

IV. PROPOSTA DE MÉRITO

13. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

13.1 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Benedito Dias Lopes (itens 9 e 10 desta instrução);

13.2 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Miguel Jorge Batista Santos (itens 11 e 12 desta instrução);

13.3 considerar revéis o Sr. Oswaldo Valadão Silveira, a Sra. Maria Felicia Valadão Silveira, a empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e a empresa Serpub - Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. (item 5 desta instrução);

13.4 julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19, ***caput****, e 23, III, da Lei 8.443/92, as presentes contas irregulares e condenar solidariamente em débito os responsáveis*

indicados abaixo, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno, o recolhimento, aos cofres da Caixa Econômica Federal, das importâncias relacionadas a seguir, devidamente atualizadas e acrescidas dos juros de mora pertinentes, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

*I- **Responsáveis:** Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge, solidariamente com a empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., e os avalistas Sr. Oswaldo Valadão Silveira e Sra. Maria Felícia Valadão Silveira.*

Ocorrência: Prejuízos causados à Caixa, na Agência Rio Sul/RJ, pela concessão de operações de crédito inadimplentes à empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., acima dos limites de garantia e sem a observância dos normativos internos da Caixa (Processo Administrativo CEF nº 19.19.02518/94).

Valores históricos:

Data	***Valor***	***Origem***
02/09/94	*R$ 9.522,22*	*Contrato 19.0545.0197.376-8 – Cheque Azul Pessoa Jurídica*
28/07/94	*R$ 7.103,21*	*Contrato 19.0545.0652.002-80 – Financiamento de veículo*
26/08/94	*R$ 6.806,55*	*Contrato 19.0545.0652.001-07 – Financiamento de veículo*
13/12/94	*R$ 3.982,10*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000333364-6*
13/12/94	*R$ 3.743,39*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000333365-4*
13/12/94	*R$ 4.190,87*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000333366-2*
13/12/94	*R$ 1.056,93*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337759-7*
13/12/94	*R$ 3.508,24*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337765-1*
13/12/94	*R$ 983,37*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337766-0*
13/12/94	*R$ 3.682,89*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337769-4*
13/12/94	*R$ 926,41*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337771-6*
16/12/94	*R$ 2.984,81*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000314455-0*
16/12/94	*R$ 3.278,03*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000318500-0*
16/12/94	*R$ 3.390,80*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000322191-0*
16/12/94	*R$ 2.721,66*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000322192-9*
19/12/94	*R$ 3.713,26*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000314456-8*
19/12/94	*R$ 2.475,51*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000322193-7*
19/12/94	*R$ 3.988,49*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337761-9*
19/12/94	*R$ 1.058,62*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337767-8*
19/12/94	*R$ 3.749,39*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado:*

		4000337774-0
20/12/94	*R$ 4.834,32*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337775-9*
20/12/94	*R$ 1.456,37*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337776-7*
20/12/94	*R$ 4.393,46*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000337777-5*
20/12/94	*R$ 4.899,36*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000341144-2*
20/12/94	*R$ 4.373,36*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000341145-0*
20/12/94	*R$ 2.577,42*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000347861-0*
20/12/94	*R$ 5.196,18*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000347862-8*
23/12/94	*R$ 6.599,36*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000354753-0*
23/12/94	*R$ 7.156,79*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000354754-9*
26/12/94	*R$ 3.621,91*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000354755-7*
26/12/94	*R$ 3.576,16*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000354756-5*
26/12/94	*R$ 4.559,79*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000354757-3*
27/12/94	*R$ 5.226,94*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000357733-2*
27/12/94	*R$ 5.814,41*	*Contrato 19.0545.0041.376-8 – Título Descontado: 4000357734-0*

Valor atualizado até 31/12/2008: *R$ 1.042.738,86 (fls. 690/694);*

II- ***Responsáveis:*** *Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge, solidariamente com a empresa Serpub – Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. e os avalistas Sr. Oswaldo Valadão Silveira e Sra. Maria Felícia Valadão Silveira.*

Ocorrência: *Prejuízos causados à Caixa, na Agência Rio Sul/RJ, pela concessão de operações de crédito inadimplentes à empresa Serpub – Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda., acima dos limites de garantia e sem a observância dos normativos internos da Caixa (Processo Administrativo CEF nº 19.19.02518/94).*

Valores históricos:

Data	***Valor***	***Origem***
29/08/94	*R$ 16.241,15*	*Contrato 19.0545.0197.400-4 – Cheque Azul Pessoa Jurídica*

Valor atualizado até 31/12/2008: *R$ 136.752,27 (fls. 695/696);*

III- ***Responsáveis solidários:*** *Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge, solidariamente com o Sr. Oswaldo Valadão Silveira.*

Ocorrência: *Prejuízos causados à Caixa, na Agência Rio Sul/RJ, pela concessão irregular de Cheque Azul Pessoa Física e operações de crédito inadimplentes (Processo Administrativo CEF nº 19.19.02518/94).*

Valores históricos:

Data	***Valor***	***Origem***
05/09/94	*R$ 8.218,55*	*Contrato 19.0545.0195.6120-6 – Cheque Azul Pessoa Física*

Valor atualizado até 31/12/2008: R$ 66.025,30 (fls. 697/698);

*IV- **Responsável:** Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge.*

Ocorrência: Prejuízos causados à Caixa na Agência Barra da Tijuca/RJ, pelo pagamento de Guia de Retirada em conta poupança de cliente, proveniente de fraude (Processo Administrativo CEF nº 19.19.00965/93).

Valores históricos:

Data	***Valor***	***Origem***
19/05/94	*CR$ 492.747,71*	*Pagamento indevido de Guia de Retirada, proveniente de fraude. Recomposição da conta corrente da cliente, Sra. Vera Lucia da Silva, ocorrida em 19/05/94.*

Valor atualizado até 31/12/2008: R$ 2.728,23 (fls. 699/700);

*V- **Responsáveis:** Sr. Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora, Sra. Katia Jorge, solidariamente com o Sr. Miguel Jorge Batista Santos.*

Ocorrência: Prejuízos causados à Caixa na Agência Rio Sul/RJ, pela alteração de limite de crédito rotativo à cliente inadimplente sem a observância dos normativos internos da Caixa (Processo Administrativo CEF nº 19.19.00288/95).

Valores históricos:

Data	***Valor***	***Origem***
30/06/94	*CR$ 1.642.791,67*	*Alteração indevida de limite de crédito rotativo à cliente inadimplente. Cálculo realizado nos termos dos documentos de fls. 361 e 373. Titular da conta: Sr. Miguel Jorge Batista Santos.*

Valor atualizado até 31/12/2008: R$ 5.455,94 (fls. 701/702);

13.5 aplicar individualmente ao Sr. Benedito Dias Lopes e ao Sr. Oswaldo Valadão Silveira a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor (item 7.1 desta instrução);

13.6 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

13.7 encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentem, à Caixa Econômica Federal."

7. A proposta de encaminhamento foi aprovada pelos dirigentes da Secex/RJ.

8. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento (fl. 716)

É o relatório.

VOTO

A tomada de contas especial que ora se examina foi instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de irregularidades ocorridas no âmbito das agências Rio Sul/RJ e Barra da Tijuca/RJ, que causaram prejuízos à instituição.

2. As irregularidades, cometidas pelo ex-empregado Benedito Dias Lopes, envolveram a concessão de crédito a empresas e pessoas físicas e o desconto de títulos, em valores acima dos limites de garantia e sem observância dos normativos internos da instituição, a alteração irregular de limites de cheque especial de clientes, além da realização de pagamentos fraudulentos de guias de retirada de conta de poupança.

3. Foram responsabilizados no processo, além de Benedito Lopes, as empresas F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e Serpub-Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda., o sócio majoritário das empresas, Oswaldo Valadão Silveira, a sócia minoritária e mãe de Oswaldo Silveira, Maria Felicia Valadão Silveira, e o cliente da Caixa, Miguel Jorge Batista Santos.

4. Devidamente citados, apresentaram defesa apenas os responsáveis Benedito Dias Lopes, representado por sua curadora Katia Jorge, e Miguel Jorge Batista Santos. Atendendo a citação anterior, comparecera ao processo o representante de Oswaldo Valadão Silveira, alegando problemas no ofício citatório e requerendo, por isso, a nulidade do ato (fls. 533 a 535). Esse responsável foi novamente citado, mas não apresentou defesa. Contra os demais responsáveis devem operar os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo com os elementos nele contidos, a teor do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

5. Conforme destacado pela unidade técnica, não podem prosperar as alegações de defesa apresentadas em nome de Benedito Dias Lopes. Quanto à prescrição, observo que a tomada de contas especial foi instaurada pela Caixa em setembro de 1999, conforme relatório de fls. 380 a 389, enquanto os fatos geradores ocorreram em 1994, sendo o lapso temporal entre esses dois eventos inferior a seis anos. De todo modo, a matéria já foi decidida por esta Corte em incidente de uniformização de jurisprudência, no qual se resolveu que "*o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis*" (item 9.1 do Acórdão nº 2.709/2008-Plenário).

6. No que se refere ao desconto irregular de títulos, o responsável admitiu, em declaração prestada à comissão de apuração sumária da Caixa, ter conhecimento de que estava autorizando operações superiores às que detinha competência para aprovar, assumindo, assim, o risco de tal conduta, claramente em desacordo com os normativos da instituição. Foi apurado, também, que, mesmo legalmente afastado, o ex-gerente comparecia à agência para tratar de assuntos relacionados à empresa F. Q. e conduzia tais assuntos de forma sorrateira, em local não usual.

7. No tocante ao pagamento de guia de retirada em conta de poupança de cliente, o ex-gerente assumiu a autoria dos pagamentos em tela. Nesse sentido, cabe rejeitar as alegações de defesa desse gestor, julgando irregulares suas contas, com a condenação ao recolhimento do débito apurado, em solidariedade com os demais responsáveis. Diferentemente da unidade técnica, entendo que o fundamento da multa a ser aplicada ao gestor deve ser o art. 57 da Lei nº 8.443/92, penalidade para a qual, dado o elevado valor do débito, estabeleço em R$ 100.000,00 (cem mil reais).

8. Multas sob o mesmo fundamento devem ser aplicadas aos demais responsáveis. Para as empresas, ponderados os valores do débito a elas imputados, fixo as sanções em R$ 60.000,00 (empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda.) e R$ 10.000,00 (empresa Serpub-Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda.). Já os responsáveis Oswaldo Valadão Vieira e Maria Felícia Valadão Silveira devem ser apenados também com esteio no art. 57 da Lei nº 8.443/92. Como Oswaldo Valadão Vieira teve participação nos fatos aqui apurados significativamente superior a Maria Felícia Valadão Silveira, além de ser sócio-majoritário das empresas envolvidas, com 99% das cotas de ambas, a dosimetria das multas exige refletir essas diferenças, motivo pelo qual entendo devem ser aplicadas penalidades a esses responsáveis nos valores de R$ 50.000,00 e R$ 10.000,00.

9. Passando ao exame das alegações de defesa de Miguel Jorge Batista Santos, observo que esse responsável foi beneficiário de um acréscimo indevido em seu limite de cheque especial. No entanto, não concorreu para o débito apurado, uma vez que o novo limite foi oferecido pelo gerente. Desta forma, entendo pertinente afastar a responsabilidade de Miguel Jorge Batista Santos no processo, devendo responder por essa parte do débito exclusivamente o ex-gerente Benedito Dias Lopes.

10. Assinalo, por fim, que este Tribunal, em casos análogos, considerando a gravidade das infrações cometidas, tem punido o agente responsável com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, na forma prevista no art. 60 da Lei nº 8.443/92, punição esta que acrescerei àquelas sugeridas pela unidade técnica.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 604/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-009.883/2004-0 (com três volumes)
2. Grupo I, Classe IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Benedito Dias Lopes (CPF nº 491.671.547-00), Oswaldo Valadão Silveira (CPF nº 101.248.027-53), Maria Felícia Valadão Silveira (CPF nº 101.102.587-71), Miguel Jorge Batista Santos (CPF nº 013.351.847-75), F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. (CNPJ nº 40.326.217/0001-00) e Serpub-Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. (CNPJ nº 73.475.360/0001-13)
4. Unidade: Caixa Econômica Federal (Caixa)
5. Relator: Ministro José Mucio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Secex/RJ
8. Advogados constituídos nos autos: Roberto A. Reis (OAB/RJ nº 15.147) e Paulo R. Souza e Silva (OAB/RJ nº 56.098)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal/RJ devido a irregularidades ocorridas nas agências Rio Sul/RJ e Barra da Tijuca/RJ, causando prejuízo aos cofres da entidade, em face da inobservância de normativos internos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea “d”, 19, caput, 23, inciso III, 57 e 60 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno em:

9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas por Miguel Jorge Batista dos Santos, excluindo-o, em consequência, da relação processual;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Benedito Dias Lopes e Oswaldo Valadão Silveira;

9.3. considerar revéis Maria Felicia Valadão Silveira, a empresa F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e a empresa Serpub - Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda.;

9.4. julgar as presentes contas irregulares e condenar solidariamente os responsáveis indicados abaixo ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Caixa Econômica Federal, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.4.1. responsáveis: Benedito Dias Lopes, solidariamente com a empresa F.Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., Oswaldo Valadão Silveira. e Maria Felícia Valadão Silveira

Valores históricos:

Data	Valor (R$)
02/09/94	9.522,22
28/07/94	7.103,21
26/08/94	6.806,55
13/12/94	3.982,10
13/12/94	3.743,39

13/12/94	4.190,87
13/12/94	1.056,93
13/12/94	3.508,24
13/12/94	983,37
13/12/94	3.682,89
13/12/94	926,41
16/12/94	2.984,81
16/12/94	3.278,03
16/12/94	3.390,80
16/12/94	2.721,66
19/12/94	3.713,26
19/12/94	2.475,51
19/12/94	3.988,49
19/12/94	1.058,62
19/12/94	3.749,39
20/12/94	4.834,32
20/12/94	1.456,37
20/12/94	4.393,46
20/12/94	4.899,36
20/12/94	4.373,36
20/12/94	2.577,42
20/12/94	5.196,18
23/12/94	6.599,36
23/12/94	7.156,79
26/12/94	3.621,91
26/12/94	3.576,16
26/12/94	4.559,79
27/12/94	5.226,94
27/12/94	5.814,41

9.4.2. responsáveis**:** Benedito Dias Lopes, solidariamente com a empresa Serpub – Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. e com Oswaldo Valadão Silveira e Maria Felícia Valadão Silveira

Data	Valor (R$)
29/08/94	16.241,15

9.4.3. responsáveis: Benedito Dias Lopes, solidariamente com Oswaldo Valadão Silveira

Data	Valor (R$)
05/09/94	8.218,55

9.4.4. responsável**:** Benedito Dias Lopes

Data	Valor (CR$)
19/05/94	492.747,71
30/06/94	1.642.791,67

9.5 aplicar a Benedito Dias Lopes, Oswaldo Valadão Silveira, Maria Felícia Valadão Silveira, F. Q. Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e Serpub-Serviços de Publicidade e Assessoria Administrativa Ltda. multas no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), R$ 10.000,00 (dez mil reais), R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e R$ 10.000,00 (dez mil reais), respectivamente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. declarar Benedito Dias Lopes inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos; e

9.8. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para as providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0604-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 024.101/2009-2.
Natureza: Levantamento.
Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.
Interessado: 8ª Secex.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. AVALIAÇÃO DE RISCOS. CONHECIMENTO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA ENTIDADE. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado pela 8ª Secex, em decorrência do Acórdão 2.171/2009 – Plenário, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, no período de 5/4 a 14/5/2010.

2. Por meio dessa fiscalização, buscou-se avaliar os riscos no exercício da atividade institucional do Ibama para o alcance de seus resultados, assim como ampliar o conhecimento sobre o funcionamento da entidade, de modo a aprimorar o acompanhamento de sua gestão.

3. Na fase de execução, a fim de se obter uma visão geral do Instituto, foram realizadas visitas a superintendências regionais nos Estados, assim como às gerências executivas de Marabá/PA e Sinop/MT, e ao escritório regional de Itajaí/SC.

4. As constatações obtidas pela equipe e as propostas sugeridas constam do relatório de fls. 5/69, nos seguintes termos:

"1. Introdução

1.1 Antecedentes

1. O presente trabalho resultou de iniciativa da 8ª Secex visando aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Essa proposta foi acolhida pelo Acórdão TCU 2.171/2009 – Plenário, que determinou a realização de levantamento com o objetivo de avaliar os riscos no exercício da atividade institucional do Ibama para o alcance de seus resultados.

1.2 Objetivo

2. O levantamento, conforme os incisos I e II do art. 238 do Regimento Interno do TCU, é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para conhecer a organização e o funcionamento de organizações, programas ou atividades governamentais e identificar objetos e instrumentos de fiscalização. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo a identificação de eventos de risco, para orientar a seleção de áreas ou temas que possam ser objeto de ações de controle a serem realizadas pelo TCU.

1.3 Metodologia

3. A realização do presente levantamento foi baseada no documento "Levantamento de Eventos de Risco", elaborado em versão preliminar pela Seprog. Destaque-se que a Adplan está realizando revisão da sistemática para identificação de eventos de risco, sem que haja ainda previsão de término.

4. Cabe mencionar que houve adaptações na metodologia contida no documento da Seprog. Buscou-se não apenas identificar riscos que levassem à proposta de fiscalizações no Ibama, mas também ampliar o conhecimento sobre o funcionamento do órgão, de forma a aprimorar o acompanhamento contínuo da gestão. Assim, o trabalho intenta adicionalmente oferecer subsídios para as próximas decisões normativas que tratarem do conteúdo do relatório de gestão do Ibama.

5. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações preliminares com o intuito de conhecer melhor as finalidades e atividades desenvolvidas pelo Instituto. Nesse sentido, foram utilizadas as seguintes fontes de informação: marco legal do órgão; relatórios de gestão e de auditoria de gestão mais recentes; relatórios de auditoria e acórdãos do TCU tratando do Ibama; relatórios técnicos disponibilizados pelos gestores do órgão; e entrevistas com o ex-auditor interno do Ibama, com a 4ª Câmara do MPF que coordena ações de defesa do meio ambiente, e com a equipe da CGU que fiscaliza o órgão. Além disso, foram realizadas entrevistas com gestores de todas as diretorias do Ibama, bem como foi aplicada a técnica SWOT no âmbito das diretorias voltadas para as atividades fim do órgão.

6. Há que se destacar que a visão das diversas atribuições em processos foi prejudicada pela defasagem do regimento interno vigente em relação às modificações introduzidas pelo Decreto 6.099/07, alterando a estrutura do Ibama após a criação do Instituto Chico Mendes, e pela ausência de planejamento estratégico institucional do órgão. Dessa forma, foi elaborada estrutura de processos a partir dos documentos disponíveis relativos à gestão do Ibama.

7. Durante a etapa de execução, foram realizadas visitas de estudo às superintendências regionais do Ibama nos Estados do Acre, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo, bem como às gerências executivas de Marabá/PA e Sinop/MT e ao escritório regional de Itajaí/SC. Nestes locais, houve entrevistas semi-estruturadas com os superintendentes e responsáveis pelas áreas técnicas (ver Apêndice 14.1: Roteiro de entrevistas nas Superintendências) e foram aplicados questionários a servidores do órgão (ver Apêndice 14.2: Modelo do questionário). O questionário foi dividido por seções que correspondiam as principais áreas de atuação do órgão. Foram realizadas perguntas fechadas que avaliavam o grau de atuação do Ibama nessas áreas. Aplicou-se um

total de 110 questionários. Apesar de não ser estatisticamente representativa, essa amostra pode ser considerada relevante para corroborar os riscos identificados.

8. Foram também acompanhadas ações de vistoria e fiscalização em algumas unidades regionais do Ibama, parcialmente comprometidas, porém, devido à realização de greve por parte dos servidores do órgão durante a fase de execução do levantamento. Nos Estados do Acre, Mato Grosso e Pará foram feitas entrevistas semi-estruturadas com os responsáveis pelas áreas de gestão florestal nas OEMAs (ver Apêndice 14.3: Roteiro de entrevistas nas OEMAs).

9. Os papéis de trabalho resultantes do presente levantamento, como atas das entrevistas realizadas, resultados dos questionários aplicados, dentre outros, constam de CD no Apêndice 14.4.

10. Com base nas informações coletadas, foi possível obter uma visão geral do Ibama e de seu funcionamento, o que permitiu identificar as principais fragilidades e riscos, suas causas e efeitos, bem como as possibilidades de atuação do TCU frente a esses problemas.

1.4 Visão Geral do Ibama

1.4.1. Finalidade

11. As finalidades do Ibama, de acordo com o art. 1º do Decreto 6.099/2007, são:

I – exercer o poder de polícia ambiental de âmbito federal;

II – executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III – executar as ações supletivas da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

12. Conforme o art. 2º do mesmo decreto, cabe ao Ibama, de acordo com as diretrizes fixadas pelo MMA, no cumprimento de suas finalidades, e ressalvadas as competências das demais entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), desenvolver, dentre outras, as seguintes ações federais de comando e controle:

I – proposição e edição de normas e padrões de qualidade ambiental;

II – zoneamento ambiental;

III – avaliação de impactos ambientais;

IV – licenciamento ambiental de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental;

V – implementação dos Cadastros Técnicos Federais de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais;

VI – fiscalização e aplicação de penalidades administrativas ambientais ou compensatórias pelo não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, nos termos da legislação em vigor;

VII – geração, integração e disseminação sistemática de informações e conhecimentos relativos ao meio ambiente;

VIII – disciplinamento, cadastramento, licenciamento, monitoramento e fiscalização dos usos e acessos aos recursos ambientais, florísticos e faunísticos;

IX – análise, registro e controle de substâncias químicas, agrotóxicos e de seus componentes e afins, conforme legislação em vigor;

X – assistência e apoio operacional às instituições públicas e à sociedade, em questões de acidentes e emergências ambientais e de relevante interesse ambiental;

XI – execução de programas de educação ambiental;

XII – fiscalização e controle da coleta e transporte de material biológico;

XIII – recuperação de áreas degradadas;

XIV – auxiliar na implementação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – Sinima;

XV – aplicação, no âmbito de sua competência, dos dispositivos e acordos internacionais relativos à gestão ambiental;

XVI – monitoramento, prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais;

XVII – elaboração do sistema de informação para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais;

XVIII – elaboração e estabelecimento de critérios, padrões e proposição de normas ambientais para a gestão do uso dos recursos pesqueiros, faunísticos e florestais; e

XIX – elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente.

1.4.2. Histórico

13. O Ibama é uma autarquia federal, instituída pela Lei 7.735, de 22/2/89, e criada a partir da fusão de quatro entidades: Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).

14. Em 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão ao qual o Ibama ficou hierarquicamente vinculado. O MMA passou a ser responsável pela formulação, implementação, acompanhamento e avaliação da política nacional de meio ambiente e dos recursos hídricos. O Ibama, por sua vez, ficou com a atribuição de executar as ações das políticas nacionais de meio ambiente observando as diretrizes emanadas pelo MMA.

15. Em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal vinculada ao MMA. O ICMBio é responsável por executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza. Ele é também responsável pela execução das políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais, pelo apoio ao extrativismo e às populações tradicionais, além do incentivo a programas de pesquisa e proteção da biodiversidade.

16. A criação do ICMBio teve como base o repasse de parte dos servidores, da estrutura e das atribuições do Ibama, o que implicou em uma reestruturação organizacional interna do órgão para se adequar à nova situação. Assim, coordenações foram extintas, servidores experientes foram remanejados e 68 chefes de escritórios regionais e unidades avançadas foram exonerados, transferindo o orçamento de pessoal e postos para o ICMBio. Tal fato resultou na fragmentação das Divisões Técnicas das Superintendências Estaduais e no enfraquecimento do quadro de pessoal, prejudicando algumas atividades realizadas pelo Ibama. Além disso, a transferência dos cargos e recursos ao ICMBio representou o corte de quase metade dos atuais 129 escritórios regionais.

17. Com a instituição do Decreto 6.099, de 26/4/07, a atuação do Ibama foi concentrada na execução das políticas nacionais de meio ambiente relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso de recursos naturais e à fiscalização, incluídos aí o monitoramento e controle ambiental.

18. A nova situação do Ibama ainda não está plenamente regulamentada. O regimento interno vigente foi aprovado pela Portaria MMA n.º 230 de 2002. O Decreto 6.099/2007, em seu art. 4º, estabeleceu que novo regimento interno deveria ser aprovado pelo MMA e publicado no DOU no prazo de noventa dias, contado da data de sua publicação. Entretanto, até a presente data, mais de três anos após a publicação do decreto, isso ainda não aconteceu.

1.4.3. Estrutura Organizacional

19. A estrutura organizacional do Ibama, conforme estabelecida no art. 3º do Decreto 6.099/2007 é a seguinte:

I – órgão colegiado: Conselho Gestor;

II – órgão de assistência direta e imediata ao Presidente: Gabinente;

III – órgãos seccionais:

Procuradoria Federal Especializada;

Auditoria Interna;

Corregedoria; e

Diretoria de Planejamento, Administração e Logística;

IV – órgãos específicos singulares:

Diretoria de Qualidade Ambiental;

Diretoria de Licenciamento Ambiental;
Diretoria de Proteção Ambiental; e
Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas;
V – órgãos descentralizados:
Superintendências;
Gerências Executivas;
Centros Especializados; e
Unidades Avançadas – Bases Operativas.

20. Atualmente, existem 60 escritórios regionais e 69 unidades avançadas, que são administrados por 10 gerências executivas e 27 superintendências estaduais.

1.4.4. Contexto institucional

21. Desde sua criação, o Ibama tem atuado em um ambiente de marcada instabilidade institucional. O Instituto surgiu da fusão de quatro órgãos, responsáveis pela área de pesca (SUDEPE), recursos florestais (IBDF), preservação do meio ambiente (SEMA) e proteção de seringueiros (SUDHEVEA). Isso representou a concentração de ações que vinham sendo executadas de forma fragmentada e setorizada em um único órgão.

22. Embora os quatro órgãos extintos tratassem do tema meio ambiente, eles tinham visões por vezes contraditórias. O responsável pelo trabalho de gestão e preservação do meio ambiente era a Secretaria Especial do Meio Ambiente. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal era responsável pela gestão das florestas. A Superintendência de Pesca mantinha a gestão do ordenamento pesqueiro e a Superintendência da Borracha tinha como desafio viabilizar a produção da borracha. Diferentemente da Sema, os três outros órgãos foram criados para fomentar o desenvolvimento econômico por meio da concessão de incentivos fiscais. O Ibama herdou todas as atribuições dos quatro órgãos, à exceção da parte de fomento.

23. A fusão dessas quatro entidades com objetivos distintos em um único órgão deu margem ao surgimento de conflitos internos quanto aos seus propósitos. Essa realidade ainda se reflete na situação atual do Instituto, existindo divergências de percepção dos objetivos e da missão da organização, o que dificulta o estabelecimento da identidade institucional do Ibama.

24. Por outro lado, a busca de consolidação da atuação do órgão depara-se agora com o processo reverso. As competências atribuídas ao Ibama relacionadas às unidades de conservação, aos recursos hídricos, aos recursos florestais e aos recursos pesqueiros estão sendo desmembradas, desconcentradas ou até mesmo compartilhadas com outros órgãos governamentais, como o ICMBio, a Agência Nacional de Águas, o Serviço Florestal Brasileiro e o Ministério da Pesca.

25. Outro fator que desestabiliza a gestão institucional do órgão é a contínua mudança administrativa. Ao longo de seus 21 anos de existência, o Ibama teve dezessete presidentes, em média quase um por ano. Isso compromete a manutenção de prioridades e a atuação consistente do órgão.

26. Esse contexto ajuda a entender as dificuldades do Ibama em, por exemplo, aprovar o novo regimento interno após a edição do Decreto 6.099/2007 ou realizar seu planejamento estratégico, conforme será visto no capítulo 2.

27. Ao mesmo tempo, observam-se conflitos na divisão de funções entre o MMA e o Ibama. Apesar de o Ministério ter o papel de formulador das políticas ambientais e o Instituto de executor destas políticas, o que ocorre, algumas vezes, é uma inversão de papéis, duplicidade de esforços ou até mesmo choque de atribuições.

28. Por exemplo, o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE é um instrumento de planejamento e ordenação territorial, buscando harmonizar as relações econômicas, sociais e ambientais que nele acontecem. O ZEE está sob a coordenação técnica e executiva do MMA, o qual, além de coordená-lo, também trata de sua implementação, apesar de o Ibama também ter em sua estrutura organizacional uma divisão responsável pelo zoneamento ambiental.

29. Outro exemplo está relacionado com a participação do MMA no Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos – CTA. Este comitê visa harmonizar o inter-relacionamento dos

setores da agricultura, saúde e meio ambiente no que se refere aos procedimentos técnico-científicos e administrativos concernentes ao registro e ao uso de agrotóxicos. Embora o CTA tenha caráter puramente técnico, o representante principal do setor de meio ambiente é o MMA, enquanto que o Ibama, que é o órgão técnico responsável pelas atividades referentes aos agrotóxicos, participa somente como suplente.

30. Nota-se também a falta de sintonia entre o planejamento das políticas ambientais e a sua execução. Por vezes, o MMA cria políticas sem a participação do Ibama no processo de planejamento, fazendo com que o Instituto só tenha conhecimento de sua responsabilidade como executor da política quando ela é publicada.

31. Cite-se o caso do Programa Mais Ambiente, instituído pelo Decreto 7.029/2009, cujo objetivo é o apoio à regularização ambiental de imóveis rurais. O programa criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que é um sistema eletrônico de identificação georreferenciada da propriedade rural, contendo a delimitação das áreas de preservação permanente, da reserva legal e remanescentes de vegetação nativa localizados no imóvel, sendo o Ibama responsável pela sua implementação. No entanto, o Instituto não participou do processo de formulação do referido decreto e, quando o mesmo foi publicado, o Ibama não estava preparado para atender a demanda de criação do CAR.

32. Por fim, cabe mencionar o quadro de indefinição quanto às responsabilidades legais em relação ao meio ambiente. O art. 23 da Constituição Federal estabelece que são competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outras, proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora. Enquanto não houver regulamentação, prevista no parágrafo único do referido artigo, da cooperação entre União e entes subnacionais, a divisão de atribuições na área ambiental seguirá incerta.

33. Mesmo em temas em que existe delimitação normativa mais precisa, há margem para sobreposição. No âmbito do licenciamento ambiental, a Lei 6.938/1981 estabeleceu, em seu art. 10, que a atribuição de licenciar é, em regra, dos Estados, cabendo ao Ibama atuar supletivamente no caso de ausência ou omissão do órgão estadual.

34. Nesse contexto, o Instituto tende a desempenhar tarefas além de suas capacidades. Frequentemente, o Ministério Público e o Poder Judiciário, tanto na esfera federal quanto estadual, requisitam a atuação do Ibama quando há a percepção de que os órgãos estaduais são omissos no cumprimento de suas atribuições ambientais. Mesmo quando não provocado, o Ibama muitas vezes assume funções que, por terem caráter mais local, deveriam ser desempenhadas pelos Estados, como a fiscalização da pesca continental.

35. Essa sobrecarga de atribuições é agravada pela carência no quadro de pessoal da entidade. O Ibama realizou seu primeiro concurso para ingresso de analistas ambientais somente em 2002, sendo que desde a sua criação, em 1989, os servidores eram aqueles vindos dos quatro órgãos que se uniram para formar o Instituto. Nenhum desses órgãos fazia concurso havia anos.

36. Em 2005 e 2009, foram realizados novos concursos, entretanto, permanece a defasagem de pessoal. Segundo o órgão, nos últimos anos o índice de evasão dos servidores ambientais chega a cerca de 30%. Dos 700 funcionários que entraram via concurso em 2002, cerca de 200 já teriam saído. Em 2005, dos 600 que entraram, cerca de 100 haviam deixado o órgão. A principal causa da evasão é a remuneração do analista ambiental, que está entre as mais baixas do serviço público federal.

37. Além disso, o Ibama nunca realizou concurso para a área administrativa. Tal situação, aliada ao fato de haver um número elevado de servidores em vias se aposentarem, fragiliza a gestão administrativa do Instituto e cria uma perspectiva preocupante para o funcionamento da área de apoio às atividades fins do Instituto no curto prazo.

1.4.5. Organização do Relatório

38. Em seguida à Introdução, que tratou da visão geral do Ibama, os capítulos de 2 a 10 apresentam análise dos seus processos sob a perspectiva da identificação de riscos que possam comprometer o alcance de seus objetivos institucionais. Os capítulos seguintes trazem a conclusão e a proposta de encaminhamento.

2 Planejamento, administração e logística

2.1 Objetivo do processo

39. Esse processo trata das atividades que dão suporte ao alcance dos objetivos institucionais do Ibama. A responsabilidade pela sua execução cabe à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN).

2.2 Materialidade

40. Os recursos associados ao presente processo totalizaram o montante de R$ 839.881.650,00 em 2009. Os recursos foram aplicados em razão dos programas e ações enumerados abaixo:

Programa	Ação	Previsto	Executado	%
0750 - Apoio Administrativo	2000- Administração da unidade	449.307.141	433.496.56	96,5
	09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	87.212.161	74.391.718	85,2
	2003 - Ações de Informática	12.000.000	8.313.265	69,3
	2004 - Assistência médica e odontológica aos Servidores, Empresas e seus dependentes	10.625.879	10.618.237	99,9
	2010 - Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados	789.619	699.619	88,6
	211 - Auxílio-transporte aos servidores e empregados	1.198.070	1.098.752	91,7
	2012 - Auxílio-alimentação aos servidores e empregados	8.437.885	8.360.155	99,1
0089 – Previdência de inativos e pensionistas da União	0181 - Pagamento de aposentados e pensões - servidores civis	252.142.729	247.872.635	98,3
Programa	Ação	Previsto	Executado	%
0901 –Operações especiais: Cumprimento de sentenças judiciais	0005 - Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado (precatórios) devida pela União, Autarquias e Fundações Públicas	52.396.948	49.408.273	94,3
0511-Gestão da Política de Meio	117F Reformas de pequeno vulto de unidades do Ibama	1.650.001	845.830	51,3
	2272 - Gestão e administração do programa - GAP	6.557.410	4.776.605	72,8
Total		882.317.843	839.881.65	95,2

Fonte: Relatório de Gestão Ibama 2009/SIGPLAN

2.3 Descrição do processo

41. O processo de planejamento, administração e logística compreende diversas atividades direcionadas à área-meio do Ibama. Essas podem ser divididas conforme as competências da DIPLAN (Decreto 6.099/2007, art. 12):

- elaborar e propor o planejamento estratégico do Ibama, supervisionar e avaliar o desempenho das suas atividades, normatizar, executar e acompanhar o orçamento, promover a articulação institucional e a gestão da tecnologia da informação ambiental; e

- coordenar, executar, normatizar, controlar, orientar e supervisionar as atividades inerentes aos sistemas federais de gestão da administração pública federal, referentes a recursos humanos, materiais,

patrimoniais, contabilidade, execução financeira e serviços gerais, bem como promover o gerenciamento da arrecadação. 2.4 Aspectos que apresentam riscos no processo

2.4.1 Regimento interno desatualizado

42. O Ibama ainda está sob a égide do regimento interno aprovado pela Portaria MMA 230, de 14/5/02. O Decreto 6.099, de 26/04/07, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do órgão, estipulou, em seu art. 4º, que novo regimento interno seria aprovado pelo MMA no prazo de noventa dias, contados da data de publicação do decreto, ou seja, até o final de julho de 2007. Até hoje, contudo, tal providência não foi cumprida.

43. Com isso, o Ibama apresenta estrutura organizacional diferente da realidade fática. Cita-se, por exemplo, o caso da atual DIPLAN. O art. 3º do regimento interno prevê a existência das Diretorias de Gestão Estratégica (DIGET) e de Administração e Finanças (DIRAF), com a seguinte composição:

Diretoria de Gestão Estratégica;
a) Coordenação Geral de Planejamento, Orçamento e Controle (CGPLO);
Coordenação de Planejamento e Controle (COPLAN);
Coordenação de Orçamento (COORR);
b) Coordenação Geral de Articulação e Desenvolvimento Organizacional (CGADE);
Coordenação de Articulação Institucional (COART);
Coordenação de Modernização e Desenvolvimento (COMOD);
c) Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM);
Coordenação de Formação e Desenvolvimento de Metodologia (CODEM);
Coordenação de Ações Educativas (COEDU);
Diretoria de Administração e Finanças;
a) Coordenação Geral de Administração (CGEAD);
Coordenação de Material (COMAT);
Coordenação de Patrimônio (COPAT);
Coordenação de Serviços Gerais (COSEG);
b) Coordenação Geral de Arrecadação (CGARR);
Coordenação de Gestão de Receitas (COGRE);
Coordenação de Suporte e Controle da Arrecadação (COCAR);
c) Coordenação Geral de Finanças (CGFIN);
Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira (COEXF);
Coordenação de Contabilidade (CCONT);
d) Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGREH);
Coordenação de Administração de Pessoal (COPES);
Coordenação de Gestão do Desempenho dos Recursos Humanos (CODER);
Coordenação de Benefícios e Qualidade de Vida (COBEV);

44. Estas diretorias foram transformadas na atual DIPLAN.

45. Cabe informar que apesar de existir uma Coordenação Geral específica que trata dos assuntos referentes à análise, registro e controle de substâncias químicas, produtos perigosos, agrotóxicos e de seus componentes e afins, e esta Coordenação Geral estar vinculada à Diretoria de Qualidade (DIQUA), não está, contudo, definido claramente no Decreto 6.099/2007 a qual das Diretorias do Ibama está atribuída a competência de coordenar esta atividade. Dessa forma, novamente, a realidade fática existente no Ibama diverge da legal.

46. Essa incompatibilidade entre a estrutura formal e a estrutura real do Ibama é indesejável, haja vista criar empecilhos tanto ao controle (interno e externo) como para os servidores do Ibama que lidam na sua área de competência. Há que se levar em conta ainda o fato de que a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade pela Lei 11.516, de 28/8/2007, implicou na transferência de parte da estrutura e das competências do Ibama, agravando esse descompasso.

47. Levantamento de auditoria realizado em 2009 (TC-009.362/2009-4) já havia constatado problemas na estrutura organizacional do Instituto. Na época, foi detectada inobservância ao art. 68 do

regimento interno, relacionada com a inexistência da Coordenação de Avaliação de Impactos e Riscos e pela ausência de responsáveis por suas atribuições, configurando-se, assim, irregularidade.

48. Recentemente, o TCU se pronunciou sobre esse problema no Acórdão 759/2010 – TCU – Plenário. Ao apreciar pedido de reexame impetrado pelo Ibama, que pleiteava o respeito por sua autonomia no sentido da distribuição interna de suas atribuições, o Ministro-Relator Raimundo Carreiro assim se manifestou:"Observo que, não obstante a promoção das alterações cabíveis, é mantido, em essência, o objetivo das respectivas determinações efetuadas ao Ibama, que é a compatibilização por aquela entidade entre a realidade fática e as disposições de seu Regimento Interno, visando tanto à observância aos princípios da legalidade, publicidade e eficiência, quanto à preservação da transparência, essencial ao exercício do controle em todas as suas vertentes, bem como, facilitadora da interação com outros órgãos e com a sociedade".

49. O próprio órgão já reconheceu o problema em seu relatório de gestão de 2009: "o desenvolvimento deste trabalho evidenciou fragilidade referente ao Regimento Interno da Instituição, uma vez que dada a nova ordem jurídica ao arranjo institucional do Ibama com a edição da Lei nº. 11.516/07 e do Decreto Nº. 6.099 de 27 de abril de 2007, impõe-se a adequação do regimento a essa nova realidade."

50. O Ibama vem tentando contornar a desatualização de seu regimento interno por meio de instruções de serviço, tal qual a IS 01, de 20/3/09. Esse normativo passou da DIPLAN para a DIQUA as atribuições correspondentes ao planejamento estratégico, informação ambiental e a capacitação e desenvolvimento dos servidores do Instituto. Essa estratégia, contudo, sujeita o órgão a mudanças de sua estrutura organizacional de acordo com as preferências conjunturais de seu corpo dirigente, fragilizando sua gestão, ferindo os princípios da legalidade, publicidade e eficiência, e comprometendo a transparência e o exercício do controle pela sociedade.

51. Dessa forma, propõe-se determinar ao Instituto que, no prazo de 120 dias, encaminhe proposta de novo regimento interno para ser aprovado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, conforme o que estabelece o art. 4º do Decreto 6.099/2007, com vistas a compatibilizar a realidade fática de sua estrutura com o arranjo institucional normatizado em seu regimento interno.

2.4.2 Ausência de planejamento estratégico

52. Foi constatado que o Ibama ainda não institucionalizou o seu planejamento estratégico. A função do planejamento estratégico é construir, junto à alta administração, um consenso sobre os rumos desejados para a organização, definindo as responsabilidades das unidades e promovendo a alocação pertinente dos diversos recursos disponíveis. A gestão estratégica orienta a organização para a sua visão de futuro; para onde ela quer chegar ou o que ela quer se tornar no porvir.

53. Em três ocasiões diferentes, houve a contratação de empresas de consultoria para desenvolver o planejamento estratégico do órgão. Contudo, esses esforços não renderam os resultados esperados. Dentre as principais causas apontadas por gestores do Ibama em entrevistas, destacam-se a falta de priorização pela alta administração, a ausência de participação dos servidores na elaboração do instrumento e o elevado rodízio de dirigentes da entidade desde sua criação.

54. Como o Ibama ainda não realizou seu plano estratégico, torna-se mais difícil estabelecer prioridades de trabalhos de aperfeiçoamento de sua gestão e identificar e fomentar as suas competências essenciais por meio do exercício do controle em todas as suas vertentes. É preciso ter clareza de quais são os objetivos estratégicos do Ibama para que a atuação do controle estabeleça as relações de causalidade entre as principais dificuldades enfrentadas pela entidade e o limite ao alcance de seus resultados organizacionais.

55. O Ministro Augusto Sherman se manifestou a respeito do tema no seminário "Tecnologia da Informação - Controle Externo em Ação", promovido pela Secretaria de Fiscalização de TI nos dias 20 e 21 de novembro de 2008: "Embora o planejamento seja princípio fundamental da Administração, nossos estudos revelaram que bem poucas organizações públicas o praticam com razoável maturidade" (...) Sem planejamento, como avaliar a gestão, como diferenciar a boa da má gestão?".

56. Dentre os principais efeitos da ausência de planejamento estratégico participativo e enfatizado pela alta administração do Ibama, destacam-se: sistemas de gestão organizacional não alinhados com os macro objetivos, macroprocessos e missão institucional; missão, valores e macro objetivos não internalizados pelos servidores da entidade, inexistência de gestão estratégica e planejamento operacional deficiente. Em suma, todos esses fatores associados limitam a gestão ambiental do Ibama nos planos estratégico, tático e operacional.

57. Dessa forma, há limitações no planejamento operacional das atividades do Ibama, que não possui embasamento em objetivos estratégicos. O planejamento operacional anual é principalmente orçamentário, fortemente centralizado na DIPLAN e gerido sob constantes contingenciamentos, cujos atrasos comprometem o cronograma de ações pleiteadas pelas demais diretorias e superintendências. A exceção ocorre no âmbito da Diretoria de Proteção Ambiental (DIPRO), que tem realizado amplo planejamento operacional para tratar das ações de fiscalização.

58. É importante notar que o planejamento estratégico tende a tornar-se elemento relevante para o exercício do controle externo pelo TCU. Tanto que, minuta da decisão normativa sobre a apresentação das contas de 2010 inclui, entre as informações necessárias, análise do mapa/plano estratégico da entidade jurisdicionada.

59. A ausência de planejamento estratégico compromete a governança corporativa do Ibama e, dessa forma, prejudica a gestão ambiental nos níveis estratégico, tático e operacional da entidade. A governança corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas. Pode ser entendido como o conjunto de ações e responsabilidades exercidas pela alta administração da empresa, órgão ou entidade, com o objetivo de oferecer orientação estratégica e garantir que os objetivos sejam alcançados, com simultânea gerência de riscos e verificação de que os recursos são utilizados de forma responsável (ABNT, 2009).

60. Nesse sentido, é interessante destacar que as visitas de estudo às superintendências revelaram queixas quanto à indefinição das diretrizes do Ibama. Não haveria clareza sobre quais seriam os objetivos estratégicos do órgão e, consequentemente, os melhores meios para alcançá-los. Com isso, o planejamento das atividades das unidades regionais é prejudicado, restringindo a uma programação orçamentária de ações que são submetidas às diretorias da sede em Brasília. Apenas a DIPRO realiza planejamento de forma integrada, envolvendo ativamente as unidades regionais no levantamento das prioridades da fiscalização.

61. Por outro lado, é importante destacar iniciativas do Ibama para controlar os riscos apontados. O órgão aderiu oficialmente, em 15/6/09, ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), da Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, instituído pelo Decreto 5.378, de 23/2/05. Este modelo de excelência em gestão, de padrão internacional, que expressa o entendimento vigente sobre o "estado da arte" da gestão contemporânea, é a representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas. É constituído por elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade em gestão.

62. Desde a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, um novo marco legal foi criado para promover a disseminação da administração gerencial no Brasil. Destacam-se aqui os avanços mais recentes:

- Decreto 5.378, de 23/2/05 – institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública);

- Decreto 5.707, de 23/2/06 - estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP);

- Decreto 6.932, de 11/8/09 – dispõe sobre a Carta de Serviços ao Cidadão;

- Decreto 6.944, de 21/8/09 – estabelece uma política para o fortalecimento da capacidade institucional.

63. A partir de sua adesão, o Ibama iniciou uma série de atividades com o intuito de se ajustar aos oito critérios e fundamentos de excelência gerencial definidos pelo Gespública (ver figura 2). Dentre elas, ressaltam-se o desenvolvimento de projeto piloto na Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Floresta (DBFLO) e a criação de um Comitê Interno do Ibama, responsável pela implantação do Gespública.

64. De acordo com o art. 2º da Portaria n.º 4, de 28/1/10, são objetivos do Comitê Interno do Gespública no Ibama:

"I - desenvolver e conduzir as ações de melhoria da gestão, de acordo com o modelo de gestão preconizado pelo GESPUBLICA, para o cumprimento de sua missão;

II - planejar, monitorar, controlar, avaliar e divulgar projetos e ações estratégicas sintonizados com o GESPÚBLICA;

III - mobilizar e orientar toda a estrutura organizacional do Ibama para a melhoria da gestão e desburocratização, na busca da excelência;

IV - apoiar tecnicamente os órgãos do Ibama na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas;e

V - funcionar como instância de referência da Presidência do Ibama, em atendimento ao disposto no Termo de Compromisso Organização Adesa, firmado com a SEGES/MPOG".

Critérios e Itens	Pontos
1 Lidorança	110
1.1 Governança pública e governabilidade	40
1.2 Sistema de liderança	40
2 Estratégias a Planos	60
2.1 Formulação das estratégias	30
2.2 Implementação das estratégias	30
3 Cidadãos	60
3.1 Imagem e conhecimento mútuo	30
3.2 Relacionamento com os cidadãos-usuários	30
4 Sociedade	60
4.1 AtuaçSo socioamblcntal	20
4.2 Ética e controle social	20
5 Informações a conhecimento	60
5.1 Informações da organização	20
5.2 Informações comparativas	20
6 Pessoas	90
6.1 Sistemas de trabalho	30
6.2 Capacitação c desenvolvimento	30
7 Processos	110
7.1 Processos finalisticos e processos de apoio	50
7.2 Processos de suprimento	30
S Resultados	450
8.1 Resultados relativos aos cidadãos-usuários	100 100
8.2 Resultados relativos ã sociedade	60
8.3 Resultados orçamentários e financeiros	60
8.4 Resultados relativos as pessoas	20
TOTAL DE PONTOS	

Figura 2 - Critérios de análise Gespública

Fonte: MPOG, apresentado pelo Gespública 2009.

65. Segundo o relatório de gestão de 2009, o Ibama já adotou algumas inovações importantes. O órgão reviu sua missão e visão institucionais e atualizou seus macroprocessos e macrofunções, faltando o detalhamento de sua definição e conteúdo.

66. Percebe-se que o Ibama retomou o processo de desenvolvimento de seu planejamento estratégico a partir da adesão ao Gespública. Após a elaboração de seu plano estratégico e seus macroprocessos, é necessária a definição de seu mapa estratégico, que delimita as perspectivas a serem enfatizadas para o encadeamento lógico da estratégia da organização. Em cada perspectiva, são expostos os objetivos estratégicos, que retratam os desafios a serem enfrentados pela entidade no alcance de sua visão de futuro e no cumprimento da sua missão institucional, além de expressarem as demandas e expectativas da sociedade, das políticas e do governo.

67. Dessa forma, há avanços significativos em relação ao planejamento estratégico do Ibama. Assim, entende-se pertinente recomendar ao Ibama que conclua a elaboração de seu planejamento estratégico no âmbito de sua adesão ao Gespública. Ao mesmo tempo, deve ser acompanhado nas próximas contas do Ibama o grau de avanço na implementação do Gespública, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas.

2.4.3 Gestão deficiente da tecnologia da informação

68. O Ibama é responsável por integrar dados, sintetizar informações e difundir o conhecimento sobre o meio ambiente, conforme previsto no art. 2º, inciso VII do Decreto 6.099/2007. Contudo, constatou-se que o Instituto encontra dificuldades para promover a gestão da tecnologia da informação.

69. Durante a execução do levantamento, foi constatado que o Instituto não contava com um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). De acordo com o art. 2º, X, da IN SLTI/MPOG 04/2008, que dispõe sobre o processo de contratação de serviços de tecnologia da informação pela administração pública federal, o PDTI é um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de tecnologia da informação que visa a atender às necessidades de informação de um órgão ou entidade para um determinado período. O art. 4º desse normativo definiu também os requisitos mínimos da estratégia geral de tecnologia da informação para a administração pública:

"I - proposta, elaborada em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes, que contemple as demandas de recursos humanos das Áreas de Tecnologia da Informação necessárias para elaboração e gestão de seus PDTI;

II - plano de ação, elaborado em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes, para viabilizar a capacitação dos servidores das Áreas de Tecnologia da Informação;

III - modelo para elaboração dos PDTI que contemple, pelo menos, as seguintes áreas: necessidades de informação alinhada à estratégia do órgão ou entidade, plano de investimentos, contratações de serviços, aquisição de equipamentos, quantitativo e capacitação de pessoal, gestão de risco; e

IV - orientação para a formação de Comitês de Tecnologia da Informação que envolvam as diversas áreas dos órgãos e entidades, que se responsabilizem por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos do órgão ou entidade e apoiar a priorização de projetos a serem atendidos".

70. O planejamento de sistemas de informação é o recurso usado para auxiliar o planejamento estratégico da organização, na identificação de oportunidades de sistemas de informação para apoiar os negócios organizacionais, no desenvolvimento de arquiteturas de informação baseadas nas necessidades dos usuários, e no desenvolvimento de planos de ação dos sistemas de informação em longo prazo (PREMKUMAR, 1992 apud REZENDE, 2008). Como mencionado anteriormente, se não há planejamento estratégico organizacional, não é aplicável o conceito de gestão estratégica da informação ou integração da tecnologia da informação, incluindo todos os seus sistemas, para uma gestão dos objetivos estratégicos da instituição.

71. De acordo com levantamento do TCU acerca da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal (TC 019.230/2007), o planejamento estratégico de TI é essencial para que as organizações possam identificar e alocar corretamente os recursos da área de TI de acordo com as prioridades institucionais e com os resultados esperados. A ausência de planejamento estratégico de TI é preocupante porque leva ao enfraquecimento das ações e da própria área de TI devido à descontinuidade dos projetos e consequente insatisfação dos usuários. Além de comprometer toda a área de TI, pode influenciar negativamente o desempenho do órgão/entidade na sua missão institucional já que a TI representa importante ferramenta para o desenvolvimento das ações previstas.

72. Nesse sentido, análise SWOT tratando do Plano de Gestão da Informação para o Ibama (CARDOSO, 2010) apresentou como principais fraquezas e deficiências:

- Inexistência de uma cultura de planejamento integrado da gestão da informação, exemplificado pelo fato de que o Ibama possui 42 sistemas corporativos oficiais;

- Dificuldade para integrar os dados ambientais provenientes das atividades dos diversos setores do Ibama e viabilizar o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA);

- Fragmentação e dispersão das iniciativas para padronização e integração dos dados ambientais, já que há 34 sistemas e banco de dados para o controle da informação sobre biodiversidade no Ibama e no ICMBio que não apresentam interoperabilidade;

- Ausência de procedimentos operacionais corporativos padronizados, fundamentados nas normas vigentes, visando normalizar conceitos e qualificar as informações do Ibama, implicando na falta de padrões de recebimento de documentos e dados técnicos;

- Inexistência de diretrizes gerenciais de longo prazo para o Ibama que permitam a continuidade dos planos de integração das informações;

- Inexistência de plano de capacitação integrado e voltado às necessidades institucionais do Ibama com o objetivo de garantir o manuseio adequado das informações ambientais.

- Perfis profissionais inadequados para a execução de procedimentos que requerem específica qualificação técnica;

- Desenvolvimento isolado de sistemas informatizados;

- Isolamento de dados e informações analógicas, tais como estudos ambientais, relatórios e outros documentos;

- Ausência de solução para a Gestão Eletrônica de Documentos – GED;

73. Mesmo sem ter ainda realizado seu planejamento estratégico organizacional, o Ibama informou, no relatório de gestão referente a 2009, a aprovação do seu Plano de Metas dos Recursos de Tecnologia da Informação em 16/9/09. Segundo o documento, esta proposta consolida importantes ações para a melhoria da qualidade dos serviços de tecnologia da informação do órgão:

"1. Autodiagnóstico em 2008, que abordou as áreas de Governança de Tecnologia da Informação, Gestão dos Recursos de Informação e Informática (Infraestrutura, Gestão de Informação e Gestão de Recursos Humanos de TI).

2. Aprovação, por meio da Portaria Nº. 16, de setembro de 2009, do Plano de Metas dos recursos de TI, que contempla as seguintes metas para os exercícios de 2009 e 2010:

2.1 Elaboração do PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação.

2.2 Instituição do Comitê de TI.

2.3 Padronização do ambiente de TI.

2.4 Mapeamento de sistemas que possam ser disponibilizados no Portal do Software Público.

2.5 Elaboração da Política de Segurança da informação e de gestão de riscos.

2.6 Alinhamento do planejamento orçamentário das ações e investimentos na área de TI.

2.7 Melhoria do processo de planejamento e gestão de contratos.

2.8 Realização e participação em treinamentos específicos para gestão de TI e planejamento e gestão da contratação de bens e serviços.

2.9 Ampliação da Capacidade operacional da área de TI".

74. Entretanto, comparando as respostas das entrevistas realizadas com o pessoal do Centro Nacional de Telemática, responsável pela área de tecnologia da informação do Ibama, os critérios da IN SLTI/MPOG 04/2008 e os critérios utilizados pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SEFTI/TCU, constatou-se que:

a) não há planejamento estratégico para a área de TI em vigor;

b) não existe comitê que decida sobre a priorização das ações e investimentos de TI; não há carreiras específicas para a área de TI na entidade;

c) não existe uma Política de Segurança da Informação – PSI em vigor;

d) não existe uma análise de riscos associadas à área de TI;

e) o Ibama não possui equipe própria para realizar auditorias de TI;

f) não foi realizada nenhuma auditoria de TI nos últimos cinco anos na entidade.

75. Cumpre ressaltar que existem pelo menos 34 sistemas e bancos de dados – entre oficiais e não oficiais – que controlam informações sobre biodiversidade no instituto (CARDOSO, 2010), entre eles,

destacam-se o sistema de cadastro, arrecadação e fiscalização (SICAFI), o sistema informatizado de licenciamento ambiental (SISLIC), e o sistema de controle de transporte de madeira (DOF). Percebe-se que diante da ausência de planejamento integrado do sistema de gestão de dados para a difusão do conhecimento sobre meio ambiente, diversas iniciativas são originadas para consolidação dos sistemas de forma isolada e produzem conjuntos de dados desconexos no universo de informações existentes no Ibama.

76. Além disso, não há procedimentos definidos corporativamente para garantir a execução integrada do sistema de gestão das informações do Ibama. Atualmente a maior parte dos dados e informações está disponível apenas em formato analógico. Mesmo os dados existentes em meio digital não apresentam nenhum tipo de padronização que permitam a integração.

77. Vale mencionar que fiscalização coordenada pela SEFTI (TC 013.674/2010-2) visando avaliar a gestão e uso de tecnologia da informação pelo Ibama também constatou a ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação no órgão.

78. O Ofício nº 120/2010/AUDIT-IBAMA, de 16/08/10 (Anexo 1, fl. 13), informou a aprovação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Instituto referente aos exercícios de 2010 e 2011, ao mesmo tempo em que encaminhou cópia do documento (Anexo 1, fls. 15/123). Dessa forma, deve ser acompanhado nas próximas contas do Ibama o grau de avanço na implementação do seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação, por meio da apresentação de resumos das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas.

3. Fiscalização, monitoramento e controle ambiental

3.1. Objetivo do Processo

79. Esse processo trata do controle das ações federais referentes à fiscalização, prevenção de incêndios florestais, emergências ambientais e zoneamento ambiental. A responsabilidade pela sua execução cabe à Diretoria de Proteção Ambiental – DIPRO.

3.2. Materialidade

80. O orçamento destinado a esse processo é proveniente de sete ações em cinco programas diferentes do PPA, conforme tabela abaixo:

Tabela 2- Dados orçamentários do processo fiscalização, monitoramento e controle ambiental (R$)

Programa	Ação	Previsto	Executado	%
0750 - Apoio Administrativo	2000- Administração da unidade	449.307.141	433.496.56	96,5
	09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	87.212.161	74.391.718	85,2
	2003 - Ações de Informática	12.000.000	8.313.265	69,3
	2004 - Assistência médica e odontológica aos Servidores, Empresas e seus dependentes	10.625.879	10.618.237	99,9
	2010 - Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados	789.619	699.619	88,6
	211 - Auxílio-transporte aos servidores e empregados	1.198.070	1.098.752	91,7
	2012 - Auxílio-alimentação aos servidores e empregados	8.437.885	8.360.155	99,1

0089 – Previdência de inativos e pensionistas da União	0181 - Pagamento de aposentados e pensões - servidores civis	252.142.729	247.872.635	98,3
Programa	Ação	Previsto	Executado	%
0901 –Operações especiais: Cumprimento de sentenças judiciais	0005 - Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado (precatórios) devida pela União,	52.396.948	49.408.273	94,3
0511-Gestão da Política de Meio Ambiente	117F Reformas de pequeno vulto de unidades do Ibama	1.650.001	845.830	51,3
	2272 - Gestão e administração do programa - GAP	6.557.410	4.776.605	72,8
Total		882.317.843	839.881.65	95,2

3.3 Descrição do Processo

81. A atividade de fiscalização visa garantir que os recursos naturais do país sejam explorados racionalmente, em consonância com as normas e regulamentos estabelecidos para a sua sustentabilidade, buscando diminuir a ação predatória do homem sobre a natureza. As diretrizes e estratégias das operações de fiscalização visam defender os interesses do Estado na manutenção e integridade dos bens de uso comum, zelando pela segurança, pela saúde, pelo bem estar social, e pelo desenvolvimento econômico sustentado. A fiscalização do Ibama emprega tecnologias como o sensoriamento remoto, imagens de satélites, localização georreferenciada e sensores aerotransportados, o que possibilita o direcionamento das ações para locais já com indícios de ilícitos ambientais.

82. O trabalho de prevenção de incêndios florestais no âmbito do Ibama abrange atividades relacionadas com campanhas educativas, treinamento e capacitação de produtores rurais e brigadistas, monitoramento, pesquisa e manejo de fogo nas unidades de conservação administradas pelo ICMBio. O Instituto promove a fiscalização e controle de queimadas nas Unidades de Conservação Federais, bem como prevenção e combate à ocorrência de incêndios florestais, visando a redução da área queimada, dos impactos ambientais e a reabilitação das áreas afetadas.

83. Por sua vez, as atribuições do Ibama em relação às emergências ambientais são a assistência e apoio operacional às instituições públicas e à sociedade em questões de acidentes e emergências ambientais e de relevante interesse ambiental, bem como a coordenação, o controle, a supervisão, o monitoramento e a orientação das ações federais referentes ao assunto.

84. Por fim, as atividades de zoneamento ambiental tratam da promoção da geração de conhecimentos para a conservação da biodiversidade e para a gestão racional dos recursos ambientais, bem como para o desenvolvimento de metodologias e estudos que subsidiem a tomada de decisões relativas ao tema.

85. Não foram identificados problemas relevantes envolvendo o monitoramento e acionamento em caso de emergências ambientais no Ibama. Os gestores indicaram que o papel da DIPRO é basicamente chamar à ação, se necessário, os governos estaduais. Para isso, existem Comitês de Prevenção de Acidentes Ambientais em cada Superintendência, responsáveis por enviar relatórios tratando de fatos significativos ocorridos nos estados para a DIPRO.

86. Também nas ações de zoneamento ambiental do órgão não foram identificadas dificuldades significativas. Atualmente, o Ibama apenas apoia o Ministério do Meio Ambiente na realização do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico, que tem como objetivo promover o zoneamento ecológico-econômico para planejar e organizar, de forma sustentável, o processo de uso e ocupação, subsidiando o planejamento territorial do país. Os gestores da DIPRO informaram que essa área deve ser transferida para a DIQUA.

87. O exame das ações de prevenção de incêndios florestais na etapa de planejamento indicou uma possível fragilidade no monitoramento e controle da atuação dos brigadistas, devido à aparente dificuldade de comprovar o efetivo exercício desses servidores. Contudo, as informações coletadas durante as visitas in loco não apontaram falhas significativas nos controles dessa atividade.

88. Quanto à área de fiscalização do Ibama, cabe ressaltar que esse tema já foi objeto de levantamento de natureza operacional no âmbito do TC 017.956/2005-1, que teve o objetivo de conhecer a sistemática adotada pelo Ibama para gerenciamento e operacionalização de procedimentos de fiscalização e identificar áreas que pudessem ser auditadas oportunamente. O processo foi deliberado por meio do Acórdão 642/2007 – Plenário.

89. Todavia, considerando que houve significativas mudanças na forma de atuação do órgão, entendeu-se conveniente realizar novo levantamento para identificar a existência de riscos nas ações de fiscalização do Ibama que pudessem comprometer o alcance das finalidades do órgão.

3.4 Aspectos que Apresentam Riscos no Processo

3.4.1 Deficiências na cobertura

90. As ações de fiscalização do Ibama têm priorizado as ações de combate ao desmatamento no Bioma Amazônia. Segundo entrevistas com os gestores da DIPRO, esse enfoque atende a diretrizes do MMA e trouxe grande contribuição para a tendência recente de diminuição das taxas de desmatamento na Região Amazônica. Todavia, como consequência, outras atribuições do Ibama estão carentes de ações de fiscalização.

91. O Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental do Ibama foi elaborado em encontro realizado em novembro de 2009 na cidade de Goiânia/GO. Na ocasião, gestores da DIPRO e chefes de fiscalização das superintendências estaduais do órgão definiram as diversas operações que deveriam ocorrer ao longo de 2010, segundo as diretrizes estratégicas do Ministério do Meio Ambiente e de planos e programas relevantes, tais como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

92. As ações têm como objetivo estratégico a dissuasão e como táticas prioritárias a descapitalização do infrator, por meio da apreensão dos bens envolvidos no ilícito, a concentração de esforços em ações de grande escala e a busca de repercussão na mídia. Essas orientações seguem o conteúdo definido no Regulamento Interno da Fiscalização, aprovado pela Portaria Ibama nº 11, de 10/6/09.

93. Como resultado do encontro, foi definida a seguinte alocação de recursos:

Tabela 3 – Alocação de recursos para ações de fiscalização por temas - 2010

Tema	*Valor Estimado (R$)*	*%*
Flora Amazônica	*14.277.295*	*51,3*
Pesca	*3.568.570*	*12,8*
Flora Cerrado	*2.856.180*	*10,3*
Fauna	*2.002.395*	*7,2*
Operações Aéreas	*1.392.000*	*5,0*
Degradação	*1.196.486*	*4,3*
Flora Mata Atlântica	*1.097.226*	*3,9*
Flora Caatinga	*925.345*	*3,3*
Poluição	*244.634*	*0,9*
Flora Pantanal	*132.490*	*0,5*
Outros	*90.000*	*0,3*
Flora Pampa	*30.000*	*0,1*
Biopirataria	*29.378*	*0,1*
Total	*27.841.999*	*100,00*

94. A divisão dos recursos por cada um dos biomas é mostrada na tabela abaixo:

Tabela 4 – Alocação de recursos para ações de fiscalização por biomas – 2010

Bioma	*%*
Flora Amazônica	*74*
Flora Cerrado	*15*
Flora Mata Atlântica	*5*
Flora Caatinga	*4*
Flora Pantanal	*1*
Flora Pampa	*1*
Total	*100*

95. A priorização das ações no Bioma Amazônia afeta a execução das demais atividades de responsabilidade do Ibama. Entrevistas com gestores da DBFLO e DIQUA indicaram que a falta de fiscalização é uma das principais dificuldades para o adequado desenvolvimento das suas atribuições. Como exemplo, foi mencionado que não há acompanhamento das condições de produção de substâncias perigosas posteriormente à sua autorização (ver item 9.4.1). Outro aspecto destacado foi a ausência de esforços para verificar a veracidade das informações declaradas no Cadastro Técnico Federal (ver item 4.4.1).

96. Em reuniões realizadas junto aos gestores da DIPRO, foi comentado que o Ibama é o único órgão responsável pela fiscalização do uso e da comercialização de Organismos Geneticamente Modificados - OGMs. Entretanto, o órgão não realiza ações nesse sentido.

97. Nas visitas de estudo às superintendências, também foi relatada a carência de ações para além do combate ao desmatamento na Amazônia. Os temas mais citados foram o tráfico de animais silvestres, a produção e uso de agrotóxicos, o desmatamento do Bioma Mata Atlântica e o combate à biopirataria em portos e aeroportos.

98. Há que se mencionar que o descompasso entre os esforços e as necessidades de fiscalização do Ibama também está associado ao reduzido quadro de fiscais do órgão. Atualmente, são cerca de 1.200 agentes de fiscalização em todo o país, quando o número considerado adequado pelos gestores do Ibama é de pelo menos 3.000. Quanto a esse aspecto, entende-se oportuno relatar a experiência observada no Acre, a título de boa prática.

99. No estado, existe cooperação entre a superintendência do Ibama e o Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC) na fiscalização do desmatamento. Os dois órgãos realizam reuniões conjuntas para coordenar esforços e evitar sobreposição de ações. Ao mesmo tempo, há um convênio prevendo que o IMAC produza imagens geoprocessadas e que a superintendência do Ibama auxilie na interpretação das informações. Também está em processo a criação de banco de dados que permita o compartilhamento de informações sobre autos de infração, por exemplo. Dessa forma, embora seja um caso isolado nas visitas de estudo, a situação no Acre ilustra a possibilidade de que a criação de parcerias com órgãos estaduais possa ser explorada como forma de compensar a relativa falta de fiscais do Ibama.

3.4.2 Falhas operacionais

100. Além de falhas na cobertura, foram identificados problemas operacionais que representam riscos para as ações de fiscalização. Nesse sentido, as entrevistas nas superintendências regionais indicaram como maiores problemas a insuficiência de capacitação dos fiscais, dificuldades na destinação dos bens apreendidos e a falta de equipamentos.

101. A insuficiência de capacitação dos servidores foi associada principalmente à necessidade de treinamentos para a identificação da flora e fauna mais comumente envolvidas em ilícitos ambientais, já que nem sempre é possível contar com apoio da área técnica correspondente. Por sua vez, bens apreendidos em operações de fiscalização, como caminhões e carregamentos de madeira, por vezes não têm local adequado para sua guarda, o que obriga à nomeação do infrator como fiel depositário, comprometendo a tática de descapitalização. Além disso, também há dificuldade em encontrar destinação para alguns bens apreendidos quando se declara seu perdimento, a exemplo de grandes

volumes de madeira, os quais podem chegar a milhares de metros cúbicos. Quanto à falta de equipamentos, os itens mais mencionados foram máquinas fotográficas, aparelhos de GPS e armamento.

102. Nesse sentido, vale mencionar que o Acórdão 309/2009 – Plenário, que tratou da avaliação da efetividade do Documento de Origem Florestal (DOF), recomendou ao Ibama, em seu item 9.1.16, que intensificasse as ações de capacitação para os fiscais em identificação de espécies florestais. Em monitoramento do acórdão, o órgão informou que estava prevista para 2010 a realização de cinco eventos de capacitação para a identificação anatômica de madeiras, tratando de todos os biomas do país.

103. Os questionários respondidos pelos servidores que trabalham na área de fiscalização nas superintendências apontaram o seguinte quadro relativamente à qualificação de suas atividades:

Tabela 5 – Qualificação das atividades de fiscalização nas superintendências

Avaliação das atividades de fiscalização	*Insuficiente (%)*
Ações conjuntas com a OEMA	*74,2*
Capacitação dos servidores para a fiscalização	*38,7*
Critérios de priorização das ações	*38,7*
Avaliação dos resultados das ações	*29,0*
Enfrentamento dos problemas ambientais no estado	*25,8*

104. Ademais da insuficiência de ações conjuntas com as OEMAs, já comentada anteriormente, vale mencionar a dificuldade para o planejamento de ações de fiscalização de interesse estadual, expressa nos itens 'critérios de priorização das ações' e 'avaliação dos resultados das ações'. Quando da realização das operações nacionais sob a coordenação da DIPRO, as superintendências cedem fiscais de acordo com o que foi estabelecido no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental. O restante de seus recursos de fiscalização deveria, então, ser empregado em ações orientadas para enfrentar os principais problemas ambientais no estado. Contudo, foi observado que algumas superintendências têm dificuldades para planejar seus trabalhos de fiscalização, agindo principalmente de forma reativa no tratamento de denúncias ou outros problemas de caráter pontual.

105. A tabela seguinte apresenta as principais dificuldades apontadas pelos servidores da área de fiscalização para a execução de suas atividades, em boa medida reiterando o que já foi mencionado anteriormente.

Tabela 6 – Principais dificuldades na execução da fiscalização nas superintendências

Dificuldades	*%*
Equipamentos/infraestrutura	*75,8*
Destinação dos bens apreeendidos	*74,2*
Segurança e integridade física	*66,1*

3.4.3. Inefetividade na aplicação de multas

106. Apesar de a aplicação de multas não ser considerada central na estratégia atual de fiscalização do Ibama, os montantes envolvidos justificam seu destaque. Com efeito, a tabela a seguir mostra o descompasso entre a aplicação e o recebimento de multas por parte do Instituto:

Tabela 7 – Aplicação e recebimento de multas pelo Ibama entre 2006 e 2008

Ano	*Multas aplicadas*	*Multas recebidas*	*% valor*	*% qtd*

	Valor (R$)	*Qtd*	*Valor (R$)*	*Qtd*		
2006	*1.509.311.389*	*23.728*	*12.290.837 4.884*		*0,8*	*20,6*
2007	*2.212.425.356*	*27.557*	*5.253.459*	*3.281*	*0,2*	*11,9*
2008	*3.329.952.356*	*24.545*	*8.742.857*	*3.485*	*0,3*	*14,2*

107. É bastante baixo o percentual dos valores recebidos anualmente, sendo inferior a 1%. Mesmo com a ressalva de que as multas não são necessariamente devidas no mesmo ano de sua aplicação, já que podem ser contestadas tanto administrativamente quanto judicialmente, tal situação mostra a baixa eficácia do instrumento como forma de punição a ilícitos ambientais. Ao mesmo tempo, a diferença percentual entre valores e quantidades de multas recebidas indica que os autos de infração referentes a ilícitos de maior gravidade, correspondendo a valores mais altos de multa, têm menor probabilidade de serem pagos, o que também fragiliza a utilidade da aplicação de multas.

108. Uma possível causa para o baixo recolhimento refere-se a erros no preenchimento dos autos de infração lavrados pelos agentes de fiscalização. Conforme mencionado no relatório do TC 017.956/2005-1, essas falhas "muitas vezes não são detectadas em fases iniciais e levam à anulação de todo o procedimento na fase final, com prejuízo para o Instituto, tendo em vista a mobilização de procuradores e outros servidores que atuam na condução do contencioso judicial". Estima-se que cerca de 20% dos autos de infração têm problemas no enquadramento do ilícito e 10% não identificam apropriadamente o autor da infração.

109. Outro motivo é a prescrição de débitos por deficiências no acompanhamento processual por parte do Ibama. Vale dizer que o TCU já tratou desse aspecto em ocasiões anteriores. O Acórdão 2628/2008 - 2ª Câmara, que julgou as contas dos responsáveis do Instituto no exercício de 2005, trouxe a seguinte determinação ao órgão: "1.2. no prazo de 30 dias, sob pena de responsabilização solidária, cronograma que contemple ações, prazo limite e responsáveis pela efetiva implementação do acompanhamento de débitos provenientes de autos de infração, compensação ambiental e outros, em âmbito nacional, com vistas a evitar a sua prescrição, por inércia do Ibama nos procedimentos de cobrança dos mesmos, bem assim, a previsão de medidas de responsabilização a serem adotadas àquele que, legalmente responsável pela prática do referido ato, deixar de fazê-lo por imprudência e ou negligência, conforme prevê os arts. 122 e 143 da Lei 8.112/90".

110. Por sua vez, a Decisão Normativa TCU 93/2008 determinou que o Ibama apresentasse a situação das multas ou autos de infração aplicados pelo Instituto desconstituídos ou prescritos no exercício de 2008, evidenciando os principais motivos e as medidas adotadas para minimizar tais ocorrências.

111. Em seu Relatório de Gestão de 2008, o órgão informou que estava promovendo a unificação e organização de todas as informações relativas aos processos de cobranças no Sistema de Cadastro Arrecadação e Fiscalização (SICAFI). Além disso, o Instituto afirmou ter instituído Grupo de Trabalho para desenvolver e implantar sistema eletrônico de auto de infração, prevendo sua interligação com sistemas de outros órgãos, tais como a Justiça Federal, Receita Federal e Detran. Com isso, espera-se alcançar a otimização dos recursos humanos existentes e do controle e recolhimento de débitos pelo Ibama, evitando sua prescrição.

112. O Acórdão 1097/2008– Plenário recomendou ao Ibama, em seu item 9.1.7.1, desenvolver "plano de ação com vistas a aperfeiçoar os mecanismos de arrecadação de multas e destinação dos produtos, subprodutos e bens apreendidos". Em resposta, o órgão destacou, em seu Relatório de Gestão de 2009, a publicação do Decreto 6.514/2008, que dispôs sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, bem como estabeleceu processo administrativo federal para apuração destas infrações. Na esteira do referido decreto, o órgão publicou a Instrução Normativa Ibama nº 14, de 15/5/09, normatizando seus procedimentos administrativos relativos à aplicação, tramitação e cobrança de multas. Assim, as informações apresentadas pelo Ibama revelam que os procedimentos relativos à

aplicação de multas estão em processo de mudança, sendo ainda cedo para avaliar seus efeitos de forma adequada.

113. Os problemas identificados anteriormente revelam fragilidades que comprometem a efetividade das atividades de fiscalização do Ibama. A priorização do combate ao desmatamento no Bioma Amazônia tem prejudicado o cumprimento das demais atribuições do Instituto. Tal situação é agravada por falhas nos procedimentos operacionais das ações de fiscalização. Por fim, a aplicação de multas não tem sido instrumento efetivo de sanção aos ilícitos ambientais.

114. Como mecanismo de controle para atenuar os riscos indicados, podem ser mencionados os esforços para estruturar o SICAFI. O sistema foi dotado de módulos, ainda em estágio de desenvolvimento, para controlar as ações de fiscalização, desde seu cadastro até o acompanhamento dos débitos gerados e pagamentos efetuados.

4 Gestão de informações sobre o meio ambiente

4.1 Objetivo do processo

115. Esse processo visa a geração, integração e disseminação sistemática de informações e conhecimentos relativos ao meio ambiente. As principais atividades desse processo tratam da implementação do Cadastro Técnico Federal (CTF) e da elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA). De acordo com a atual estrutura regimental do Ibama, cabe à DIQUA o desenvolvimento dessas atividades.

116. O CTF busca registrar os responsáveis pelo desenvolvimento de atividades consideradas potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, ou mesmo atividades instrumento de defesa ambiental. O CTF serve como instrumento para gerar informação para os entes do SISNAMA desenvolverem ações de controle, fiscalização e gestão ambiental, sendo um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme definido na Lei 6.938/1981 em seu art. 9º, incisos VIII e XII.

117. Por sua vez, o RQMA tem como objetivo informar a sociedade brasileira o status da qualidade ambiental dos diversos ecossistemas brasileiros ou mais intrinsecamente dos seus compartimentos ambientais. É um instrumento importante para a gestão ambiental, a qual objetiva compatibilizar o desenvolvimento sustentável, a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental. O RQMA também é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme definido na Lei 6.938/1981 em seu art. 9º, inciso X.

4.2 Materialidade

118. Não existe um orçamento específico no PPA destinado a esse processo. Entretanto, cabe mencionar que o CTF, por meio da Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental (TCFA), é a maior fonte arrecadadora de recursos para o Ibama (ver Tabela 8, à fl. 43).

4.3 Descrição do processo

119. O Cadastro Técnico Federal envolve as atividades de cadastramento, enquadramento e emissão de certificados às pessoas físicas e jurídicas potencialmente causadoras de impacto ambiental. O CTF divide-se em dois tipos: CTF de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e CTF de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

120. Estão obrigadas ao registro no CTF de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, conforme estabelecido na Lei 6.938/1981, art. 17, inciso I, as pessoas físicas ou jurídicas que desenvolvem atividades de consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

121. Já as pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora, conforme definido na Lei 6.938/1981, art. 17, inciso II, estão obrigadas ao registro no CTF de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

122. Atualmente, o Ibama não elabora o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, ponto que constitui um dos riscos desse processo, sendo tratado mais a frente.

4.4 Aspectos que Apresentam Riscos nos Processos

4.4.1 Baixa representatividade do CTF

123. Apesar de sua relevância para as atividades do Ibama, as informações contidas no CTF possuem baixa representatividade para as ações de controle, fiscalização e gestão ambiental realizadas pelo Ibama. O CTF é a porta de acesso dos usuários externos aos serviços oferecidos pelo Ibama, como autorizações, licenças, permissões, concessões, etc. Ele é a espinha dorsal dos principais sistemas informatizados utilizados pelo órgão. As informações declaradas no sistema têm o potencial de servir de base para as ações de controle, fiscalização e gestão ambiental por parte dos órgãos ambientais. Além disso, todos os serviços que geram arrecadação (através de taxas ou mesmo de outras cobranças) têm sua origem a partir do cadastramento.

124. O registro no CTF de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental não obriga o pagamento de qualquer taxa ou encaminhamento de relatórios anuais de atividades. No caso do CTF de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, as pessoas que exerçam atividades constantes no Anexo VIII da Lei 10.165/2000 estão sujeitas ao pagamento da TCFA e obrigadas a entregar anualmente o relatório de atividades exercidas no ano anterior.

125. A Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. O contribuinte da TCFA após se registrar no CTF, informando a atividade que exerce, bem como o seu rendimento anual, obterá o valor a ser pago a título de TCFA, cuja base de cálculo tem em vista o potencial poluidor e o porte da empresa.

126. O pagamento é trimestral e o Ibama tem a responsabilidade de conferir os valores e procedimentos para verificação de regularidade, homologando o pagamento. O Ibama tem o prazo de cinco anos para manifestar-se, sob pena de homologação tácita pelo decurso de prazo. São isentas do pagamento da TCFA as entidades públicas federais, distritais e municipais, as entidades filantrópicas, aqueles que praticam agricultura de subsistência e as populações tradicionais.

127. Os recursos arrecadados com a TCFA são vinculados ao Ibama e terão utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental. O Ibama é autorizado a celebrar acordos de cooperação com os estados, municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA, até o limite de 60%, a título de compensação estadual. O montante de recursos envolvidos é apresentado na tabela abaixo.

Tabela 8 – Valores relativos à TCFA entre 2005 e 2009 (R$)

Ano	*Valor devido*	*Valor quitado*	*Compensação estadual*
2005	*134.498.977*	*87.015.727*	*3.801.736*
2006	*140.241.724*	*91.541.159*	*11.505.150*
2007	*145.396.817*	*96.721.327*	*13.804.194*
2008	*151.411.895*	*103.319.042*	*18.839.374*
2009	*157.004.355*	*105.688.612*	*20.896.014*

128. Segundo informações da DIPLAN, existem acordos de cooperação com sete estados: RJ, SC, PE, RN, BA, GO e MG. A Diretoria informou também as diferenças entre valores devidos e quitados podem ser explicadas por conta de situações como impugnação de cobranças e inscrição em dívida ativa.

129. Por sua vez, o relatório de atividades é um dos instrumentos de controle e fiscalização ambiental, servindo de referência para que os órgãos ambientais possam acompanhar a evolução das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, bem como os mecanismos utilizados para mitigação dos efeitos ao meio ambiente por estas atividades. A entrega do relatório de atividades é prevista pela Lei 10.165/2000 e regulamentada pela Instrução Normativa 96/2006. Sua geração é anual, devendo ser preenchido e entregue por todas as pessoas que executam atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais.

130. São emitidos dois certificados pelo CTF: o Certificado de Registro e o Certificado de Regularidade. O primeiro é emitido pelo Ibama quando a efetivação/renovação da inscrição no Cadastro é finalizada. Ele é válido até 31 de março do ano subseqüente e renovado após a apresentação do relatório anual de atividades. O segundo é emitido desde que verificado o cumprimento das exigências ambientais previstas em Leis, Resolução do Conama, Portarias e Instruções Normativas do Ibama e a ausência de débitos provenientes de taxas e multas administrativas por infrações ambientais. A prestação de serviços pelo Ibama às pessoas físicas e jurídicas fica condicionada à verificação de regularidade.

131. O total de cadastrados no sistema ultrapassa a soma de mais de 900 mil usuários entre pessoas físicas e jurídicas, conforme tabela 9. Contudo, a Coordenação responsável pelo gerenciamento do CTF estima que apenas 30% das empresas obrigadas ao registro estão realmente cadastradas no sistema.

Tabela 9 – Quantidade de pessoas físicas e jurídicas cadastradas no CTF

	CTF de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental	*CTF de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais*
Pessoa Jurídica	*7.335*	*249.270*
Pessoa Física	*33.929*	*631.380*

132. Uma das causas da baixa representatividade é a falta de confiabilidade nas informações declaradas no CTF, visto que não existe uma validação sistemática dos dados. Como as informações são auto-declaratórias, é possível haver irregularidades no preenchimento do cadastro, seja intencionalmente ou não.

133. Todavia, não existe sistemática de controle por parte do Ibama. De acordo com a Coordenação responsável pelo gerenciamento do Cadastro, os possíveis mecanismos de controle para o CTF seriam: vistorias in loco, auditoria documental e auditoria das informações.

134. Em relação à auditoria documental e às vistorias in loco, estas deveriam ser realizadas pelas superintendências do Ibama. Entretanto, não existem diretrizes ou critérios pré-definidos pelo Instituto orientando a realização desses procedimentos. Nas visitas de estudo, foi verificado que cada uma das oito superintendências atua de forma distinta.

135. Dependendo da experiência do responsável pelo setor de Cadastro, bem como da quantidade de pessoal, pode ocorrer a realização esporádica de auditorias documentais para analisar a veracidade das informações apresentadas no CTF e no relatório anual de atividades. A vistoria in loco depende do interesse de cada superintendente, podendo haver a verificação pontual dos registros de empresas alvo de operações de fiscalização.

136. Quanto à auditoria da informação, verificou-se que não existe nenhum critério de análise da consistência dos dados do sistema, exceto a verificação dos últimos dígitos do CPF/CNPJ para aferição de registros inválidos. As demais informações declaradas no sistema não passam por nenhum filtro de conteúdo, o que pode produzir inconsistências como as verificados na Superintendência de Minas Gerais. Uma empresa privada se declarou como entidade pública, o que a isentou de pagamento de TCFA, e outra, que apresentou um relatório anual de atividades com todos os dados sendo "0", e, assim, evitou as penalidades previstas em lei pela não apresentação do relatório.

137. Outra causa da baixa representatividade é a falta de interação do CTF com outros sistemas informatizados. O compartilhamento de dados do CTF com os diversos órgãos federais, estaduais e municipais que exercem ações relevantes de controle, licenciamento e fiscalização de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais poderia trazer benefícios significativos. Entre eles, podem ser citados: incremento da confiabilidade dos dados disponíveis; fortalecimento das ações de licenciamento, controle e fiscalização realizadas pelos integrantes do

Sisnama; ampliação da base arrecadatória; e agilidade na captação, troca e uso dos dados, resultando em maior agilidade nas soluções das demandas da sociedade.

138. Verificou-se que não há integração do CTF com a maioria dos sistemas estaduais e municipais de meio ambiente. Atualmente, somente quatro estados possuem acordos de cooperação técnica com o Ibama para compartilhamento de dados do CTF. Essa falta de interação pode ocasionar casos como o ocorrido no Pará, em que operação de fiscalização realizada pela superintendência do Ibama apurou que nenhuma das empresas fiscalizadas era registrada no CTF, embora todas tivessem licença ambiental emitida pela OEMA.

139. O problema da falta de compartilhamento de informações foi abordado na auditoria realizada pelo Tribunal no Documento de Origem Florestal (DOF), no âmbito do TC 022.424/2007- 8. Um dos achados foi a "inconsistência nas bases de dados do CTF e do sistema DOF, devido à ausência de rotinas de cruzamentos de dados do CTF e do sistema DOF com dados de outros sistemas". Foram efetuados cruzamentos com a base de dados do CNPJ da Receita Federal, com o objetivo de detectar divergências em relação aos números de CNPJ e portes de empresas declarados no CTF. Em um universo de 1.412.994 empresas analisadas, foram encontradas 50 empresas com CNPJ declarados no sistema CTF, mas sem cadastros na Receita, e, 11.246 empresas com portes declarados no CTF diferentes dos portes declarados na base de dados da Receita Federal. Dessa forma, o Acórdão 309/2009-Plenário recomendou providências referentes ao CTF tratando da necessidade de compartilhamento de dados e da validação das informações auto-declaradas.

140. A ausência de diretriz definindo a atuação do Ibama no controle das informações do CTF acarreta a subutilização de importante instrumento de gestão, o qual poderia gerar informações de inteligência para ações mais efetivas de controle e de fiscalização sob a competência do órgão. Por exemplo, os dados existentes no relatório anual de atividade de uma empresa madeireira poderiam ser comparados com as informações declaradas no DOF, de forma a avaliar a coerência entre o quanto a empresa produziu anualmente e o quanto ela adquiriu de madeira no período.

141. A falta de representatividade das informações do CTF também pode comprometer a arrecadação do órgão. A ausência de verificação dos dados declarados no CTF gera uma evasão de recursos oriundos da TCFA. A título de exemplo, cita-se novamente o trabalho realizado no DOF, que comparou o porte declarado de algumas empresas madeireiras no CTF com o declarado na Receita Federal e, com base nessas informações, calculou a diferença entre o valor recolhido da TCFA e o que era devido. O resultado foi que o Ibama deixa de arrecadar anualmente o valor total de aproximadamente R$ 390.000, somente considerando a amostra selecionada.

4.4.2 Falta de elaboração do RQMA

142. Apesar de ser uma de suas atribuições, definida no Decreto 6.099/2007, art. 2º, inciso XIX, e ser um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, definido na Lei 6.938/1981, art. 9º, inciso X, o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA) não está sendo realizado pelo Ibama.

143. O RQMA tem como finalidade mostrar a situação ambiental brasileira com vistas a auxiliar na implementação e desenvolvimento das políticas públicas nacionais e dispor à sociedade um instrumento de consulta sobre a qualidade ambiental no Brasil. A sua publicação pode auxiliar o país a melhorar as suas estatísticas ambientais e sua capacidade institucional para elaborar relatórios ambientais.

144. A elaboração do RQMA auxiliará na consolidação de um sistema de informação ambiental nacional, uma vez que as informações a serem coletadas nas diversas instituições ambientais encontram-se pulverizadas. O processo de elaboração requer uma intensa articulação institucional, com a participação ampla de atores ambientais, sociais e políticos, e de especialistas da comunidade acadêmica.

145. Do ponto de vista temático, o Relatório tem uma abrangência considerável, envolvendo aspectos socioeconômicos, usos do solo e subsolo, florestas, biodiversidade, recursos hídricos, ambientes marinhos e costeiros, recursos de pesca, atmosfera, áreas urbanas e industriais, desastres ambientais, saúde, meio ambiente, entre outros.

146. O processo do RQMA poderá fomentar uma série histórica que viabilize análises comparativas da evolução do desenvolvimento sustentável e da implantação de políticas ambientais. Para tanto, deve haver uma periodicidade suficiente para subsidiar e orientar a formulação de políticas e a gestão ambiental brasileira. A Lei 6.938/1981 prevê no Art. 9º, inciso X, "a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais – Ibama, e tem como objetivo básico dispor à sociedade brasileira um instrumento de consulta sobre a qualidade ambiental brasileira" (grifo nosso).

147. Dessa forma, apesar de ter a obrigação legal de publicar anualmente o RQMA, o Ibama vem descumprindo o seu papel ao deixar uma lacuna importante na gestão ambiental. Cabe ressaltar que algumas iniciativas foram realizadas pelo Instituto no sentido de atender a legislação. Em 1984, a SEMA publicou a primeira e única versão oficial do RQMA com o objetivo de atender o disposto na Lei 6.938/1981. Em 1992, a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) publicou documento semelhante ao RQMA, cujos temas são descritos na figura abaixo. Em 2002, foi publicado o GEO Brasil, coordenado pelo Ibama e apoiado pelo Ministério do Meio Ambiente, governo brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), cujo produto principal foi um relatório sobre o meio ambiente brasileiro, intitulado "Relatório Perspectivas do Meio Ambiente do Brasil" no qual foi analisada a situação ambiental do Brasil e cujo propósito corresponde à função do RQMA.

148. Em 2007, o Ibama desenvolveu metodologia de elaboração do RQMA, que seria publicado pelo Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas. Apesar dos avanços metodológicos da proposta, o RQMA não foi publicado porque o Ibama não conseguiu articular e desenvolver redes colaborativas dentro do SISNAMA.

•SEMA • Contribuição do Sisnama • Dados dos estados • Consultores • Temas • Pólos Químicos • Produção Açucareira e Alcooleira • Carvão minerai • Bacia Hidrográficas Federais e Estaduais • QualidadeAmbiental no Litoral • Unidades de Preservação no pais		Convénio SEMAM/ABEMA Temas • RecursoAr • Recursos hídricos • Macro Ecossistemas e Grandes Biomas Brasileiros • Uso e Conservação do solo • Energia • Saneamento: agua e esgoto • Saneamento: Resíduo Sólido • Politica do Meio Ambiente		• Geo Brasil • Estado do Meio Ambiente • Dinâmicas territoriais e meio ambiente • Biodiversidade • Solos • Recursos Hídricos • Florestas • Atmosfera • Atividades nos ambientes marinhos e costeiros • Recursos pesqueiros • Desastres Ambientais • Áreas urbanas e industriais • Saúde e meio ambiente		Sistema Eletronico de Editoração de Revistas Serviços Online Indicadores • Recursos Ambientais • Fontes Poluidoras ou utilizadores de Recursos Ambientais • Indicadores de Resposta • Indicadores do RelatõrioAnual de Atividades do IBAMA • Indicadores do Licenciamento Ambiental

149. Durante os trabalhos do presente levantamento, a DIQUA apresentou proposta de criação do Observatório de Informações Ambientais, com o objetivo de publicar o RQMA em dezembro de 2010. Todavia, esta estrutura ainda não foi aprovada pelo Conselho Gestor do Ibama e a sua implementação não foi formalmente regulamentada.

150. A falta do RQMA demonstra a limitação do Ibama em integrar, sintetizar e difundir suas próprias informações ambientais, bem como as informações sobre o meio ambiente no âmbito do SISNAMA. Dentre as principais causas apontadas para essa situação, destacam-se a falta de articulação para estabelecer redes colaborativas dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente e a indisponibilidade de indicadores e informações ambientais nos órgãos e entidades do SISNAMA, incluindo o próprio Ibama.

151. Assim, apesar de existirem iniciativas de elaboração, implementação e publicação do RQMA, o Ibama não está cumprindo o seu mandato institucional de oferecer subsídios à formulação de políticas de desenvolvimento sustentável e, em especial quanto a seus princípios regimentais de instituir o RQMA anualmente. Nesse sentido, entende-se pertinente ***determinar*** *ao Ibama que, em um prazo de 60 dias, apresente plano de ação, contendo cronograma de adoção de medidas necessárias à instituição do RQMA, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em cumprimento à Lei 6.938/1981, art. 9º, inciso X, c/c o Decreto 6.099/2007, art. 2º, inciso XIX.*

152. Considerando que a instituição do RQMA requer a disponibilidade de informações ambientais no âmbito das entidades ambientais componentes do SISNAMA, e que o MMA é um órgão estratégico para a articulação institucional entre os diversos atores do Sistema Nacional do Meio Ambiente, entende-se pertinente ***recomendar*** *ao MMA que auxilie o Ibama nas tarefas de articulação institucional com as entidades componentes do SISNAMA, bem como nas demais ações que forem necessárias, com vistas à instituição do RQMA.*

5. Gestão de recursos florestais

5.1 Objetivo do processo

153. A gestão dos recursos florestais busca coordenar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, orientar e avaliar a execução das ações federais referentes à autorização de acesso, manejo e uso dos recursos florestais (Decreto 6.099/2007, art. 16). Cabe à Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO) a execução dessas atividades.

5.2 Materialidade

154. Os recursos orçamentários para o processo são derivados do Programa Nacional de Florestas e da Ação Conservação e Uso Sustentável de Espécies da Flora integrante do Programa Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos, ambos integrantes do PPA 2008/2011. Os dados da execução orçamentária são apresentados abaixo.

Tabela 10 – Dados orçamentários do processo de gestão dos recursos florestais (R$)

Programa/Ação	*2008*			*2009*		
	Previsto	*Realizado*	*%*	*Previsto*	*Realizado*	*%*
Programa Nacional de Florestas	*7.012.755*	*5.813.389*	*82,9*	*7.012.755*	*4.820.554*	*68,7*
Ação Conservação e Uso Sustentável de Espécies da Flora	*175.000*	*162.996*	*93,1*	*175.000*	*16.222*	*9,3*

5.3 Descrição do processo

155. A gestão dos recursos florestais pode ser dividida em três conjuntos de atividades: licenciamento e controle das atividades florestais; gestão florestal compartilhada; e conservação e uso sustentável de espécies da flora.

156. O licenciamento e controle das atividades relacionadas à exploração, industrialização, comercialização e exportação de produtos e subprodutos florestais no âmbito das competências federais envolve:

a) emissão de licenças/autorizações de desmatamento em terras públicas federais e em áreas acima de dois mil hectares na Amazônia Legal e mil hectares nas outras regiões;

b) aprovação e monitoramento de planos de manejo florestal em áreas acima de 50 mil hectares em propriedade privada e nas florestas públicas de domínio da União;

c) controle do fluxo de produtos florestais entre os estados brasileiros, por meio do Documento de Origem Florestal (DOF) e realização de vistorias e inspeções ao longo da cadeia produtiva;

d) desenvolvimento e implementação de estratégias que garantam a adequada aplicação da reposição florestal obrigatória no âmbito dos projetos autorizados pelo Ibama, bem como a coordenação e supervisão de sua aplicação no âmbito dos projetos autorizados pelos estados membros da federação;

e) controle e monitoramento das informações apresentadas no Ato Declaratório Ambiental (ADA), por meio de vistorias técnicas nas propriedades rurais e/ou cruzamento de informações com outras bases de dados cadastrais e informações georeferenciadas, sobretudo em cumprimento à necessidade de manutenção das áreas de preservação permanente e de reserva legal;

f) análise dos Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADs) decorrentes de autos de infração emitidos pelo Ibama e dos projetos de licenciamento ambiental federal.

157. Por sua vez, a gestão florestal compartilhada é um processo para repartir com os governos estaduais a responsabilidade pela gestão das florestas brasileiras. A Constituição Federal de 1988 promulgou a descentralização das competências para os estados com vistas a disciplinar o uso dos recursos naturais, prevendo a repartição de competência para a gestão florestal.

158. A Lei 11.284/2006, que trata da Gestão de Florestas Públicas, é o marco legal que determina o compartilhamento da gestão florestal com os estados da federação. Por meio de acordos de cooperação técnica celebrados entre os estados e o Ibama, são estabelecidas as regras e condições da gestão compartilhada dos recursos florestais nos entes federados, com base em dispositivos legais e em regras previstas nas Resoluções Conama 378/2006 e 379/2006.

159. Foram estabelecidos 26 acordos de cooperação técnica com os estados para a gestão florestal compartilhada, com exceção do Distrito Federal. Compete ao Ibama dar apoio técnico aos órgãos estaduais de meio ambiente na aplicação dos procedimentos de licenciamento de planos de manejo, autorização de desmatamento, reposição florestal e controle de transporte de produtos florestais, dentre outras atividades sob competência dos estados. Além disso, cabe ao Instituto realizar o acompanhamento dos acordos de cooperação técnica e monitorar os sistemas de licenciamento e controle florestal.

160. Finalmente, a conservação e uso sustentável de espécies da flora englobam ações para promover a proteção, conservação e uso sustentável das espécies da flora nativa, com ênfase nas espécies ameaçadas de extinção. O Ibama é responsável por estabelecer e executar procedimentos para emissão de anuências de exportação de produtos e subprodutos florestais madeireiros e não madeireiros da flora nativa brasileira constantes em listas de espécies da flora ameaçadas de extinção, de acordo com os critérios estabelecidos na Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES).

5.4 Aspectos que apresentam riscos no processo

5.4.1 Falhas no controle e verificação do licenciamento de atividades florestais

161. O licenciamento de atividades florestais realizado pelo Ibama por meio de emissão de autorizações e licenças não é mero ato cartorial, mas envolve atividades de monitoramento e controle para averiguar o cumprimento das normas e padrões estabelecidos nas licenças. Entretanto, segundo entrevistas, esse licenciamento é insuficientemente monitorado e controlado. Tal percepção é confirmada pelos questionários respondidos por servidores do órgão, onde a sistemática de controle e verificação para as principais atividades do Ibama na área florestal (PRADs, Reposição Florestal, Planos de Manejo e ADA) foi considerada insuficiente.

162. A insuficiência de parâmetros, normativos e padrões para análise dessas atividades também foi apontada por alguns analistas do Ibama como sendo um problema, embora o percentual de respostas não tenha sido tão representativo quanto o da fragilidade nos sistemas de controle.

Avaliação das atividades na gestão florestal do Ibama	*Insuficiente (%)*
Parâmetros, normativos e padrões para os PRADs	*65*
Sistemática de controle e verificação dos PRADs aprovados	*81*
Parâmetros, padrões e normativos para a Reposição Florestal	*63*
Sistemática de controle e verificação da Reposição Florestal	*87*
Parâmetros, padrões e normativos para os Planos de Manejo	*47*
Sistemática de controle e verificação dos Planos de Manejo	*63*
Sistemática de controle e verificação dos ADAs	*72*

163. Foi verificado em entrevista realizada na Coordenação-Geral de Autorização do Uso da Flora e Floresta (CGAAF) que estão sendo elaborados normativos orientadores, principalmente em relação à regulamentação do PRAD, sendo que foi instituído grupo de trabalho para elaboração de minuta de instrução normativa para esse fim. Também deverão ser estabelecidos normativos sobre manejo de cerrado, manejo da caatinga, não madeireiros, corte de árvores isoladas, revisão de instruções normativas, entre outros. Assim, considera-se que a insuficiência de normativos está sendo devidamente tratada pelo Ibama, não havendo necessidade de análises adicionais.

164. Em relação à carência de sistemática de controle, atualmente o Ibama não dispõe de sistema de ordenamento florestal que garanta o efetivo controle das autorizações de desmatamento, planos de manejo florestal, reposição florestal, PRADs e ADA. Embora a movimentação e consumo de produtos florestais sejam controlados por meio do DOF, as demais atividades referentes ao licenciamento de atividades florestais não possuem sistema de controle em funcionamento.

165. Nesse sentido, vale mencionar que estudo realizado pelo próprio Instituto em 2001 apontou que existe manipulação fraudulenta em todas as etapas do processo de licenciamento, tanto no campo como no escritório, ou seja, a vulnerabilidade às fraudes são uma constante nas operações de manejo e comércio de madeiras. Como exemplo, citam-se os planos de manejo florestal, que, muitas vezes, são usados por empresas madeireiras para legalizar a extração ilegal de madeira. Algumas empresas contratam engenheiros florestais apenas para conseguir a aprovação dos planos no Ibama e depois os dispensam. Outras deixam de executar o plano sem avisar ao Instituto. Também engenheiros florestais produzem planos de manejo em série que, na prática, não são cumpridos (Ibama, 2001).

166. A insuficiência de controle pode comprometer a gestão florestal realizada pelo Ibama, já que não existe um sistema de acompanhamento que possibilite auferir a confiabilidade dos dados, a fidedignidade dos projetos apresentados e a legalidade dos atos praticados em campo, coibindo, assim, a ocorrência de fraudes.

167. Como forma de atenuar esse risco, a CGAAF vem desenvolvendo o Sistema de Licenciamento das Atividades Florestais (LAF). Seu objetivo é agregar em um só sistema o controle de autorizações de desmatamento, licenciamento da propriedade rural, cadastro das propriedades rurais com o respectivo georreferenciamento das áreas (ADA), averbação da reserva legal, cadastro e emissão de autorizações de exploração de planos de manejo, licenças de resgate da flora ameaçada de extinção, cadastro dos projetos de reposição florestal e cadastro e acompanhamento dos PRADs. O LAF possibilitará o cruzamento dos dados contidos nas diversas licenças e autorizações emitidas pelo Ibama, permitindo a criação de filtros e a validação das informações. Além disso, será possível o acompanhamento das autorizações emitidas e a maior transparência nos processos, o que tende a diminuir a incidência de fraudes.

168. De acordo com o Coordenador da CGAAF, o LAF será totalmente interligado ao DOF e permitirá a integração de informações sobre a atividade florestal com os estados que possuem sistema próprio. Assim, para garantir a eficiência das etapas de controle e acompanhamento das autorizações emitidas, é essencial a implementação do LAF pelo Ibama, bem como sua integração com os demais

sistemas de controle informatizados do Instituto e das OEMAs. Nesse sentido, propõe-se acompanhar nas próximas contas do Ibama o grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Sistema LAF, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas.

5.4.2 Ausência de fiscalização das licenças relativas a CITES

169. A Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES) é um dos acordos ambientais mais importantes para a preservação das espécies, sendo chancelada pela maioria dos países do mundo. A CITES regulamenta a exportação, importação e reexportação de animais e plantas, suas partes e derivados, por meio de sistema de emissão de licenças e certificados que são expedidos quando se cumprem determinados requisitos, sendo um deles que o comércio não prejudique a sobrevivência da espécie. Todavia, verificou-se a ausência de fiscalização dos espécimes comercializados por meio da CITES.

170. O Decreto 3.607/2000 dispõe sobre a implementação da CITES no Brasil e ratifica o Ibama como autoridade administrativa com a atribuição de emitir licenças para a comercialização internacional de qualquer espécie incluída nos anexos da CITES. A Portaria Ibama 003/2004 estabelece e regulamenta os procedimentos para emissão de licenças de exportação, importação, certificado de origem e de reexportação de espécies da flora que estão protegidas pela Convenção. Todos os procedimentos adotados na emissão de licenças de espécimes da flora contidas na CITES estão definidos.

171. Não foram identificados problemas nos procedimentos adotados pela DBFLO para a emissão de licenças em atendimento às disposições da CITES. Entretanto, o risco potencial verificado no levantamento é referente à ausência de fiscalização dos espécimes comercializados por meio da CITES.

172. O Ibama não realiza fiscalização sistemática em portos e aeroportos e nas áreas de fronteiras para aferir se o que foi autorizado é o que está realmente sendo comercializado, ou mesmo se o que está sendo comercializado foi efetivamente autorizado, o que possibilita a ocorrência de tráfico e contrabando de espécimes. A biopirataria é um problema sério enfrentado pelos países biodiversos. De acordo com o Instituto, o Brasil têm um prejuízo diário de US$ 16 milhões com a biopirataria (extraído da Revista Isto É. - CIÊNCIA, TECNOLOGIA & MEIO AMBIENTE, de 24/9/03).

173. Trabalho realizado pelo TCU em 2005 para avaliar a atuação do governo federal em relação à conservação da biodiversidade brasileira (TC 004.026/2005-6) já havia constatado a precariedade na fiscalização de espécimes da fauna e flora. Assim, foi recomendado ao Ibama, por meio do Acórdão 1.583/2006-Plenário, que avaliasse a conveniência e oportunidade de instalar postos de fiscalização nos aeroportos onde há grande fluxo de exportação de espécimes da fauna e flora brasileira, especialmente na Região Amazônica.

174. Atualmente, algumas superintendências do Ibama estão mobilizando equipes de fiscalização para atuarem em aeroportos e portos, como no Ceará e no Pará. Entretanto, não há estrutura física e equipamentos adequados para as ações de fiscalização. Além disso, as equipes não possuem autonomia para agir, pois dependem de autorização do responsável pela coordenação aeroportuária para vistoriar a bagagem dos passageiros.

175. Outra dificuldade enfrentada é a ausência de capacitação dos fiscais para identificação das espécies florestais. De acordo com entrevista com o Superintendente no Pará, quase 95% dos fiscais naquele estado não sabem identificar os diferentes tipos de madeiras. Em pesquisa realizada junto aos analistas do Ibama, foi considerada insuficiente a capacitação recebida na área florestal por 77% dos servidores entrevistados.

176. Assim, para coibir a saída de produtos da flora brasileira em desacordo com o autorizado pelo Ibama e combater a biopirataria é essencial que o Instituto tenha condições de realizar ações de fiscalização aeroportuária e nas áreas de fronteiras de forma eficaz. Nesse sentido, é importante monitorar o cumprimento do Acórdão 1.583/2006-Plenário.

5.4.3 Fragilidades na gestão florestal compartilhada

177. Os acordos de cooperação para gestão florestal compartilhada assinados entre o Ibama e os estados repassaram a maior parte das atividades de gestão florestal para as OEMAs. Cabe a esses órgãos a expedição da maioria das licenças florestais demandadas pelo setor. Por sua vez, o Ibama deve apoiar a atuação dos entes da federação na execução da gestão florestal.

178. Porém, a atuação do Ibama não vem sendo realizada a contento em relação à gestão florestal compartilhada. A tabela abaixo apresenta o resultado da avaliação dos analistas do Instituto sobre as atividades desenvolvidas pelos órgãos estaduais ambientais e o Ibama no compartilhamento da gestão das florestas brasileiras.

Tabela 12 – Classificação da gestão florestal compartilhada

Avaliação das atividades na gestão florestal compartilhada	*Insuficiente (%)*
Gestão florestal executada pelo Ibama no estado	*60*
Gestão florestal executada pela OEMA no estado	*63*
Ações compartilhadas na gestão entre Ibama e OEMA	*73*
Sistema de informações que possibilite a gestão compartilhada	*63*
Mecanismos de acompanhamento e avaliação da gestão florestal compartilhada	*76*

179. A maioria dos analistas considerou insuficiente as atividades executadas tanto pelo Ibama (60%) quanto pela OEMA (63%), bem como as ações compartilhadas entre os dois órgãos (73%). A ausência de sistema de gestão de informações que possibilite a integração da atuação dos órgãos do SISNAMA também foi citada como sendo um problema pelos analistas ambientais (63%).

180. Vale ressaltar que a Resolução CONAMA 379/2006, em seu art. 2º, determinou ao Ibama a responsabilidade de disponibilizar às OEMAs um sistema de controle e emissão de documentos relacionados às atividades florestais, bem como apoiar a capacitação para sua implementação. Entretanto, até hoje, este sistema não foi disponibilizado. O Ibama pretende que o LAF atenda a esta determinação.

181. Alguns órgãos estaduais de meio ambiente possuem sistemas informatizados próprios que atendem a gestão florestal, como o Pará, Mato Grosso, Minas Gerais e Acre. Entretanto, as informações não são disponibilizadas ao Ibama e nem ao público, contrariando o que determina a Resolução CONAMA 379/2006, art. 3º, inciso I. O acesso comum às bases de dados entre os órgãos do SISNAMA, com transparência e acessibilidade à sociedade, seria uma forma de propiciar a gestão florestal participativa e compartilhada, além de subsidiar a elaboração e implementação de políticas florestais.

182. Além disso, é importante a manutenção da homogeneidade de procedimentos entre os órgãos ambientais para implantação de sistemas de controle. Por exemplo, o controle das ações de reposição florestal sob responsabilidade do Ibama requer a realização de vistorias nos plantios para verificar se a floresta é viável e se está realmente plantada. Todavia, cada estado possui seu próprio normativo de avaliação da reposição florestal, não havendo obrigatoriedade de vistoria em muitos deles, o que possibilita a ocorrência de fraudes e ações ilegais.

183. Na aplicação da técnica SWOT junto à CGAAF, foi apontada como ameaça à gestão florestal compartilhada a deficiência de atuação de algumas OEMAs. Citou-se o caso do Maranhão que, apesar de possuir um sistema informatizado de gestão florestal (Sisflora) com módulo específico para o licenciamento, possui cerca de 60% de empresas florestais ilegais.

184. Outro caso foi mencionado pela superintendência do Ibama no Pará, que realizou, em 2009, operação de fiscalização denominada "caça-fantasma". O órgão rastreou a cadeia produtiva florestal no estado por meio de análise das informações do Sisflora, sistema de gestão florestal adotado pela OEMA/PA. Foram identificadas mais de 150 empresas madeireiras fantasmas, as quais forneciam informações falsas sobre planos de manejo e guias florestais para justificar a compra de madeira ilegal.

Quanto a isso, visita realizada à OEMA/PA revelou que a maior parte do pessoal envolvido na gestão florestal é terceirizada e que a quantidade de analistas não é suficiente para as ações de vistoria e monitoramento.

185. Segundo o relatório de gestão do Ibama de 2009, os órgãos estaduais ainda estão se estruturando para assumir a gestão florestal. Nesse sentido, o Ibama deveria considerar as capacidades institucionais de cada estado, avaliando o conteúdo das ações passíveis de descentralização. Ao descentralizar as ações na área florestal, sem o devido acompanhamento e avaliação da atuação das OEMAs, o Ibama pode estar comprometendo a sustentabilidade florestal e a qualidade ambiental.

186. Um exemplo nesse sentido foi a investigação de ocorrência de fraude na OEMA/MT. Ação recente da Polícia Federal no Mato Grosso prendeu cerca de 60 pessoas, entre elas o ex- Secretário Estadual do Meio Ambiente, servidores públicos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e engenheiros florestais que eram responsáveis por produzir e aprovar licenciamentos e planos de manejo florestal fraudulentos. Foram apuradas irregularidades em 68 empreendimentos e propriedades rurais. Os crimes identificados foram: fraude na concessão de licenciamentos e autorização de desmatamentos, disponibilidade de créditos florestais fictícios, permissão de desmatamento e retirada ilegal de madeira em terras públicas e áreas protegidas, e transporte, processamento e comercialização dos produtos com documentação fraudulenta por serrarias e madeireiras (extraído do site: < http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2010/05/21/pf-prende-no-mato-grosso-ex-secretario-de-meio-ambiente-e-mulher-do-presidente-da-assembleia-legislativa.jhtm>, acessado em 16/6/10).

187. Para evitar que situações como essas continuem ocorrendo é essencial que o Ibama estabeleça uma sistemática de avaliação e acompanhamento da atuação das OEMAs. As ações de fiscalização flagram atos ilegais e coíbem a reincidência da ilegalidade. Entretanto, a fiscalização atua após a ocorrência do fato, que para o caso do meio ambiente, significa uma perda irrecuperável de recursos naturais. Por meio de uma sistemática de acompanhamento e avaliação da gestão florestal compartilhada, as deficiências e ineficiências dos órgãos ambientais estaduais poderiam ser consideradas quando da definição do conteúdo das ações passíveis de descentralização e das ações de apoio necessárias para fortalecer estas instituições.

188. Em suma, há fragilidades no atual processo de gestão florestal compartilhada. A transferência da responsabilidade sobre as florestas aos estados sem o estabelecimento de critérios, estrutura operacional, homogeneidade de procedimentos, sistemática de avaliação e acompanhamento, transparência administrativa e controle social, faz com que a efetividade do processo seja comprometida.

6. Gestão de recursos faunísticos

6.1 Objetivo do Processo

189. O objetivo do processo é controlar o acesso, manejo e uso dos recursos faunísticos por meio de autorizações e normalizações desses recursos. Cabe à Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO) a execução dessas atividades.

6.2 Materialidade

190. Os recursos para esse processo são provenientes do Programa Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos. Excetuada a atuação de fiscalização da fauna silvestre com R$ 722 mil, todas as demais ações foram executadas pela DBFLO. Os dados de execução orçamentária são apresentados a seguir:

Tabela 13 – Dados orçamentários do processo de gestão de recursos faunísticos

Ano	*Previsto*	*Realizado*	*%*
2008	*R$ 4.806.700*	*R$ 4.028.536*	*83,8*
2009	*R$ 5.806.700*	*R$ 4.459.366*	*76,8*

6.3. Descrição do processo

191. O processo envolve ações federais de disciplinamento, cadastramento, licenciamento e monitoramento dos usos e acessos aos recursos faunísticos. Cabe ainda a elaboração do sistema de informação e o estabelecimento de critérios, padrões e proposição de normas ambientais para a gestão do uso desses recursos. Para isso, são desenvolvidas as seguintes atividades:

- Autorização de acesso e remessa de componente do patrimônio genético para atividades de pesquisa nas áreas biológicas e afins;

- Autorização para realização de captura, coleta e transporte de animais silvestres relativas às atividades desenvolvidas durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos;

- Concessão de licenças de importação e exportação com o fim de disciplinar, autorizar e monitorar a entrada e saída do país de animais vivos, produtos e subprodutos da fauna silvestre e exótica, bem como das espécies listadas na Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Fauna e Flora em Perigo de Extinção (CITES);

- Operação dos Centros de Triagem de Animais Silvestres (CETAS), que são as estruturas responsáveis por receber, alojar e destinar, adequadamente, os animais silvestres provenientes de apreensões e doações;

- Controle da gestão do uso sustentável dos recursos faunísticos em cativeiro por meio das autorizações de manejo de fauna que utilizam o Sistema Nacional de Gestão da Fauna (SISFAUNA), sistema de informação auxiliar no processo de autorização de acesso ao recurso em cativeiro;

- Controle dos criadores de passeriformes com utilização do Sistema de Cadastro de Criadores Amadoristas de Passeriformes (SISPASS), sistema de informação que atua na gestão dos criadores amadorista de passeriformes silvestres nativos;

- Regulamentação, autorização, monitoramento, avaliação e controle das ações de uso, manejo e movimentação das espécies da fauna silvestre e exótica, bem como daquelas sujeitas à exposição pública ou privada;

- Elaboração e revisão periódica de normas, critérios, padrões e procedimentos básicos para disciplinar o manejo e o uso adequado dos recursos faunísticos;

- Regulamentação, monitoramento e implementação de diretrizes para sanidade e bem-estar de animais silvestres da fauna brasileira e exótica em cativeiro;

- Colaboração na elaboração da lista oficial de espécies da fauna ameaçadas de extinção e na lista de espécies da fauna com potencial de uso.

6.4 Aspectos que representam riscos no processo

6.4.1 Insuficiência de fiscalização

192. Conforme mencionado anteriormente, a ênfase nas ações de combate ao desmatamento no Bioma Amazônia traz, como consequência, a carência de fiscalização em outras atribuições do Ibama. Tal situação foi verificada também na gestão de recursos faunísticos.

193. As entrevistas nas superintendências estaduais do órgão mencionaram frequentemente a falta de ações de combate ao tráfico de animais, o que envolveria, dentre outras coisas, o desenvolvimento de trabalho de inteligência e a criação de postos de fiscalização especializada em portos e aeroportos. Outro aspecto bastante citado foi a ausência de vistorias para verificar, por exemplo, a existência de inconsistências nos dados contidos no Sistema de Cadastro de Criadores Amadoristas de Passeriformes.

194. Esse quadro é confirmado pelos questionários respondidos pelos servidores da área de recursos faunísticos nas superintendências, os quais apontaram outros aspectos que agravam a falta de fiscalização, conforme tabela seguinte:

Tabela 14 – Qualificação da gestão de recursos faunísticos nas superintendências

Avaliação das atividades na gestão dos recursos faunísticos	*Insuficiente (%)*
Capacitação dos servidores para a gestão	*82,3*
Mecanismos de monitoramento, acompanhamento e vistoria	*76,5*

Relação entre Ibama e OEMA na gestão da fauna	*58,8*

195. As ações de capacitação são necessárias para a correta caracterização de ilícitos ambientais como, por exemplo, a identificação de espécies que não podem ser comercializadas por estarem incluídas na CITES. Ao mesmo tempo, a transferência da gestão dos recursos faunísticos aos órgãos ambientais estaduais poderia melhorar a execução das atribuições do Ibama naqueles casos onde fosse comprovada a capacidade técnica e operacional das OEMAs.

196. Nesse sentido, cita-se como exemplo de boas práticas, a iniciativa de compartilhamento de atribuições na gestão dos recursos faunísticos entre o Ibama e o órgão ambiental estadual de São Paulo, por meio de um Acordo de Cooperação. Esse processo, quando bem conduzido, pode desonerar o Instituto da atuação em questões de importância local, permitindo o avanço em questões de impacto nacional, tais como o combate a redes de tráfico de animais.

6.4.2 Falhas nos sistemas de informação

197. A gestão dos recursos faunísticos é feita com o apoio de sistemas de informação próprios, em especial o SISPASS e o SISFAUNA. Todavia, esses sistemas apresentam deficiências que prejudicam o desenvolvimento das atividades relacionadas.

198. O Sistema de Cadastro de Criadores Amadoristas de Passeriformes (SISPASS) visa unificar em um único banco de dados todas as atividades dos criadores amadoristas de pássaros legalizados e cadastrados no Ibama. Segundo a IN 01/2003 do órgão, o criador amadorista é a pessoa física que cria e mantém em cativeiro espécimes de aves da Ordem Passeriforme, objetivando a preservação e conservação do patrimônio genético das espécies, sem finalidade comercial.

199. Os dados do SISPASS são auto-declaratórios, sendo o criador responsável por alimentar as informações contidas em seu cadastro. O interessado em iniciar uma criação amadorista deve efetuar o cadastro na página do Ibama, na categoria criador de passeriformes silvestres nativos. Após a homologação dos seus dados pelo Instituto, o criador conseguirá emitir a licença com validade de um ano e iniciar sua criação e a utilização do SISPASS. Nesse processo, o Ibama fornece anilhas para a identificação dos animais no plantel de cada criador.

200. Contudo, o SISPASS não conta com filtros que identifiquem inconsistências nas informações registradas. Segundo entrevistas com gestores da DBFLO, após trabalho de depuração dos dados cadastrais do sistema em fevereiro de 2010, o número de criadores registrados passou de 600 mil para 285 mil.

201. Esse aspecto é agravado pela falta de validação dos dados auto-declaratórios constantes no sistema. Isso permite a existência de informações falsas ou mesmo desatualizadas, o que impacta diretamente no controle dos passeriformes. Tal situação foi verificada em acompanhamento de operação de vistoria de criadores embasada em informações do SISPASS, onde foram encontradas dificuldades na localização de criador suspeito de irregularidades. Tal limitação dificulta a garantia do cumprimento do art. 9º da IN 01/2003 do Ibama, que estipula limite anual para transferência de aves do plantel de um criador amadorista e que, uma vez superado, conduz o criador para categoria específica de criadouro com finalidade econômica.

202. Esse quadro contribui para a existência de número considerável de criadores de passeriformes encontrados em situação irregular, movimentando mercado paralelo de anilhas e comércio de aves, ato proibido entre criadores amadores. Isso reforça a constatação de fragilidades do sistema SISPASS como instrumento no processo de gestão de passeriformes, opinião corroborada por 58,9% das respostas aos questionários aplicados nos servidores das superintendências que trabalham na área.

203. O Sistema Nacional de Gestão de Fauna (SISFAUNA) surgiu para atender a demanda oriunda da Portaria Ibama 169/2008, que instituiu e normatizou categorias de uso e manejo da fauna silvestre em cativeiro em território brasileiro na tentativa de consolidar a grande quantidade de normativos que regulamentavam a autorização e gestão dessa fauna silvestre em cativeiro no Brasil e dificultavam a análise dos processos.

204. O SISFAUNA visa aprimorar a gestão da fauna em cativeiro e passará por várias fases de implantação até seu funcionamento integral, quando será composto por: emissão de autorizações, controle de plantel, comércio nacional, licenças emitidas e transações realizadas. Na primeira fase de implantação, está disponibilizado o módulo "habilita empreendimento", que auxilia o processo de obtenção e emissão das autorizações que permitirão o manejo dos animais, bem como o cadastramento dos empreendimentos já existentes, o que pode fornecer uma visão geral da situação da fauna em cativeiro legal.

205. O sistema faz o registro dos jardins zoológicos, centros de triagem, centros de reabilitação, mantenedores de fauna silvestre, criadouros científicos de fauna silvestre para fins de pesquisa ou de conservação, criadouros comerciais de fauna silvestre, estabelecimentos comerciais de fauna silvestre e ainda abatedouros e frigoríficos de fauna silvestre. Pelo SISFAUNA, podem ser obtidas as autorizações prévias, de instalação e de uso e manejo, que são emitidas após vistoria do empreendimento pelo Ibama. Após a emissão dessa última autorização, o empreendimento está apto a funcionar e a receber animais.

206. Contudo, o SISFAUNA atualmente só atende à parte do licenciamento, mais especificamente à cessão de autorização de acesso ao recurso, ou seja, é o módulo que dá suporte a autorização de empreendimentos, não atendendo às demandas de gestão, que ainda necessitam ser regidas pelas normas individuais. Também foi apontada como problema a insuficiência de relatórios gerenciais, o que debilita a gestão dos recursos faunísticos.

207. Espera-se que o desenvolvimento do sistema atenue as falhas observadas. A implantação dos módulos de gerenciamento de animais nos empreendimentos, controle de recintos, emissão de licenças de transporte e certidões de origem legal deverá gerar um conjunto de informações que irá aprimorar a gestão da fauna. Contudo, tal desenrolar deve ser observado para garantir o efetivo alcance dos objetivos do sistema. Nesse sentido, propõe-se acompanhar nas próximas contas do Ibama o grau de avanço no desenvolvimento e implementação do SISFAUNA por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas.

6.4.3 Funcionamento deficiente dos CETAS

208. O Centro de Triagem de Animais Silvestres (CETAS) tem papel relevante no processo de gestão dos recursos faunísticos ao agir como estrutura que presta apoio ao processo de destinação dos animais silvestres apreendidos. Entretanto, foram observadas deficiências que comprometem sua função.

209. No CETAS, os animais são identificados, marcados, avaliados clínica e biologicamente e tratados, quando necessário. Após o período de recuperação, os animais aptos podem ser destinados a projetos de reintrodução em áreas de soltura e os que não apresentam condições para serem reintroduzidos no ambiente natural são destinados a zoológicos ou criadouros, autorizados pelo Ibama.

210. Atualmente, existem 28 CETAS do Ibama e 24 com parceiros públicos ou privados. Segundo o relatório de gestão do órgão, foram recuperados mais de 89 mil animais em 2009. O Instituto tem buscado fazer parcerias com universidades que possuam o curso de veterinária para auxiliar na manutenção dos Centros. É importante mencionar que existe ainda a possibilidade da criação de Centros como parte de condicionantes ambientais impostas aos empreendedores no processo de licenciamento ambiental.

211. Porém, a estrutura dos Centros é considerada insuficiente para atender suas atribuições. Foi observada a inadequação dos espaços disponíveis para o acolhimento do número de animais apreendidos. Como exemplo, cita-se o caso de Minas Gerais, onde o CETAS foi projetado para receber cerca de dois mil animais por ano e atualmente recebe mais de dezesseis mil. Outra dificuldade é a falta de profissionais com o perfil adequado para trabalhar nos Centros, como veterinários e biólogos.

212. Outros problemas verificados foram o baixo número de CETAS, normalmente localizados nas capitais, e a sua ausência em estados como Mato Grosso e Pará. Essa situação acaba inibindo a destinação adequada das espécies capturadas ao incentivar a soltura imediata e sem a observância de critérios técnicos.

213. Outra dificuldade relatada foi a normatização referente à soltura de animais. Segundo a Instrução Normativa 179/2008, que define procedimentos para destinação dos animais da fauna silvestre apreendidos, resgatados ou entregues espontaneamente às autoridades competentes, os espécimes da fauna silvestre deverão ser designados para retorno imediato à natureza, cativeiro, instituições de pesquisa ou didáticas, ou para programas de soltura, que visam o processo de reintrodução, revigoramento ou experimentação.

214. Todavia, a IN 179/2008, ao considerar a necessidade de evitar a introdução de espécies exóticas e a possibilidade de animais soltos fora de sua área original de ocorrência acarretarem problemas ambientais e sanitários, exige um rol extenso e complexo de procedimentos e exames. Esses exames, segundo o relatado pelos técnicos do Ibama nas visitas de estudos às Superintendências, oneram o processo a ponto de dificultar ou mesmo inviabilizar a soltura dos espécimes na fauna silvestre.

215. Dessa maneira, o funcionamento deficiente dos CETAS compromete o atendimento das demandas a eles dirigidas e contribui para o aumento da mortalidade nos animais apreendidos, o que impacta no processo de gestão dos recursos faunísticos do Ibama.

216. Por fim, foi informado que a CGU planeja realizar trabalho específico relacionado ao funcionamento dos CETAS, com previsão de término para o segundo semestre de 2010. Essa avaliação pretende abordar aspectos relativos à implementação dos Centros, ao manejo e à destinação dos animais. Assim, a experiência da CGU deverá ser aproveitada no acompanhamento da atuação dos CETAS na gestão dos recursos faunísticos do Ibama. Nesse sentido, propõe-se o acompanhamento nas próximas contas do Ibama dos resultados da auditoria do CGU no CETAS e das medidas adotadas pelo Ibama em atendimento aos problemas detectados.

7. Gestão de recursos pesqueiros

7.1. Objetivo do Processo

217. A gestão dos recursos pesqueiros realizado pelo Ibama visa controlar o acesso, manejo e uso desses recursos por meio de autorizações e normalizações. Cabe à Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO) a execução dessas atividades.

7.2 Materialidade

218. O orçamento destinado a esse processo é proveniente de quatro ações do Programa Recursos Pesqueiros Sustentáveis, conforme tabela abaixo:

Tabela 15 – Dados orçamentários do processo fiscalização, monitoramento e controle ambiental (R$)

Programa	**Ação**	**2008**			**2009**		
		Previsto	**Realizado**	%	**Previsto**	**Realizado**	**%**
0104-Recursos Pesqueiros Sustentáveis	2C99 - Avaliação do Potencial Sustentável e Monitoramento dos RecursosVivos Marinhos -REVIMAR				500.000	51.598	10.3
	2C98-Disponibilização de Informações Estatísticas da Pesca Nacional	1.900.000	806.245	42,4	1.750.000	1.094.688	62,3
	Ação 2094 - Licenciamento da Pesca Amadora	1.500.000	1.293.820	86,3	1.500.000	674.274	45,0
Programa	Ação	**2008**			**2009**		

		Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado	%
0104-Recursos Pesqueiros Sustentáveis	2933-Prospecção, Avaliação e Monitoramento dos Estoques Pesqueiros	1.800.000	1.332.287	74.0	2.250.000	1.740.231	77,3
Total		**5.200.000**	**3.432.352**	**66,0**	**6.000.000**	**3.560.791**	**59,3**

219. O orçamento total do Programa Recursos Pesqueiros Sustentáveis passou de R$ 10,9 milhões para R$ 17,9 milhões em 2010. Foram incluídas duas novas ações, Elaboração de Planos de Gestão e de Recuperação para Recursos Pesqueiros e Manejo Integrado dos Recursos Aquáticos na Amazônia – Aquabio.

7.3 Descrição do processo

220. Na gestão dos recursos pesqueiros, o Ibama executa as seguintes atividades:

- Controlar e monitorar ações de manejo dos recursos pesqueiros visando seu uso sustentável;

- Promover e executar ações de gestão do uso dos recursos pesqueiros;

- Licenciar projetos de pesquisa que visam o acesso ao recurso genético;

- Controlar a entrada e saída do país de espécies vivos, produtos e subprodutos, bem como das espécies listadas na Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies de Fauna e Flora em Perigo de Extinção – CITES;

- Colaborar com a elaboração da lista oficial de espécies da pesca ameaçada de extinção, cuja publicação cabe ao ICMBio;

- Elaborar e revisar normas e estratégias para a proteção, uso, manejo, movimentação e exposição dos recursos pesqueiros;

- Elaborar e implementar sistema de gestão dos recursos pesqueiros, tais como os Planos de Gestão dos Recursos Pesqueiros;

- Participar institucionalmente de órgãos colegiados, técnicos e científicos voltados para elaboração de estratégias de conservação e manejo dos recursos pesqueiros; e

- Apoiar e executar ações objetivando repassar a sociedade o conhecimento sobre os recursos pesqueiros, com o intuito de sensibilizá-la.

7.4 Aspectos que representam riscos no processo

7.4.1 Indefinição de papéis na gestão de recursos pesqueiros

221. O êxito da gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros depende, dentre outros fatores, da definição clara de objetivos e competências (DIAS NETO, J., 2003). Todavia, existem áreas de incerteza nas atribuições dos três órgãos envolvidos na gestão federal.

222. A recente criação do Ministério de Pesca e Aquicultura (MPA) implicou na sobreposição de atribuições com o Ibama, em especial no ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Os dois órgãos são responsáveis pela elaboração de normas de ordenamento e uso dos recursos pesqueiros, monitoramento da atividade pesqueira, avaliação do estoque pesqueiro, produção de estatísticas sobre a atividade pesqueira e criação de sistemas nacionais de informações pesqueiras e de gestão dos recursos pesqueiros.

223. Ao mesmo tempo, também existem atribuições comuns entre o Ibama e o ICMBio. As duas instituições tratam de autorizações de acesso aos recursos pesqueiros com finalidade de pesquisa, processos educativos sobre o uso sustentável dos recursos pesqueiros e a anuência de cessão de uso de águas públicas para fins de aquicultura. Além disso, a transferência de centros de pesquisa do Instituto para o ICMBio impactou no ordenamento dos recursos pesqueiros ao dificultar o acesso a dados sobre o tema, os quais subsidiavam, entre outros aspectos, regulamentações para o setor.

224. A divisão de trabalho para a execução dessas atribuições ainda está em construção. Por exemplo, há controvérsias sobre qual órgão deveria ser responsável pela produção e divulgação de

estatísticas sobre a atividade pesqueira no Brasil. Outro exemplo refere-se ao conflito entre Ibama e Ministério da Pesca e Aquicultura em torno da regulamentação da pesca da tainha, objeto da IN Ibama 171/2008. Segundo representação do Ministério Público Federal no Rio Grande do Sul (TC 015.810/2010-0), recém autuada nesta unidade técnica, o MPA atuou no sentido de suspender a eficácia de dispositivo do referido normativo, de modo a permitir a sobreexplotação do recurso pesqueiro, o que revelaria a falta de abordagem sustentável da gestão.

225. A indefinição de papéis prejudica a atuação do Ibama. Segundo entrevistas nas superintendências regionais, não há uma diretriz clara sobre como o órgão deve atuar, o que resulta em esforços descoordenados e inconsistentes, prejudicando a gestão sustentável dos recursos pesqueiros.

226. Como medida de controle, vale mencionar a Portaria Interministerial MPA e MMA nº 2, de 13/11/09, que regulamenta o sistema de gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros. O normativo prevê a criação de comitês para atuar como instâncias consultivas e de assessoramento para a definição de normas, critérios e padrões relativos ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Os comitês devem ser instituídos conjuntamente pelos Ministros do Meio Ambiente e da Pesca e Aquicultura, o que pode contribuir para diminuir a ocorrência de conflitos e controvérsias na gestão, a exemplo do que vem sendo observado no caso do Comitê de Gestão de Uso Sustentável de Lagostas.

7.4.2 Insuficiência de fiscalização

227. A exemplo do que ocorre em outras atividades do Ibama, foi constatada a insuficiência das ações de fiscalização na gestão dos recursos pesqueiros. Quase todas as superintendências do órgão visitadas apontaram a existência do problema, com destaque para o relato da unidade no Rio Grande do Norte informando que, como conseqüência, toda a pesca da lagosta no estado ocorre de forma ilegal.

228. Essa situação é agravada pela falta de interação com os órgãos estaduais. Nesse sentido, 75% dos questionários respondidos pelos técnicos da área de recursos pesqueiros indicaram a insuficiência da articulação com as OEMAs, especialmente nas ações de fiscalização, o que tende a sobrecarregar ainda mais o Ibama. A carência de mecanismos sistemáticos e periódicos de monitoramento e acompanhamento das ações também foi percebida pela deficiência nos equipamentos, tais como barcos para a fiscalização.

229. Outro aspecto que dificulta o planejamento e execução de ações de fiscalização está relacionado com a ausência de sistema de informação. O órgão ainda não elaborou sistema de informação para a gestão do uso dos recursos pesqueiros, atribuição prevista no Decreto 6.099/07, o que prejudica a gestão em geral e a fiscalização em particular. Vale destacar que bons sistemas informatizados poderiam otimizar os esforços do Ibama, direcionando suas ações de fiscalização para os aspectos mais problemáticos da gestão de recursos pesqueiros.

230. Essa situação compromete a sustentabilidade dos recursos pesqueiros no país, tanto na pesca comercial quanto na captura de peixes ornamentais. Nesse sentido, vale mencionar que a exportação de peixes ornamentais alcançou o total estimado de 7,6 milhões de dólares em 2008 no país, sendo que o Estado do Pará, um dos expoentes dessa atividade, enfrenta graves problemas com o contrabando desse tipo de peixe.

231. Ainda não existe mecanismo de controle para essa deficiência. Segundo informações obtidas em entrevistas na DBLFO, há a previsão de elaboração de sistema informatizado de controle do pescado, o Documento de Origem do Pescado (DOP), semelhante ao que já é utilizado na gestão florestal, e que terá como objetivo atuar como sistema controlador da cadeia de custódia para os recursos pesqueiros. Quando implementado, o DOP poderá fornecer importantes subsídios para a gestão dos recursos e para seu controle e fiscalização.

8. Licenciamento de empreendimentos

8.1. Objetivo do Processo

232. Esse processo visa licenciar atividades e empreendimentos potencialmente poluidores nos casos de competência federal. Cabe à Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) coordenar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, executar e orientar a execução das ações referentes ao

licenciamento ambiental (Decreto 6.099/2007, art. 14). O licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei 6.938/1981 e nas Resoluções Conama 001/1986 e 237/1997.

233. A competência de licenciar é compartilhada com os órgãos estaduais de meio ambiente, como partes integrantes do SISNAMA. O Ibama atua, principalmente, no licenciamento de grandes projetos de infra-estrutura que envolvam impactos em mais de um estado e nas atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental. Além disso, o art. 10, caput da Lei 6.938/1981, estabelece que o Ibama pode agir supletivamente quando o órgão estadual for inepto ou se permanecer inerte ou omisso.

8.2 Materialidade

234. O orçamento destinado ao processo de licenciamento ambiental realizado pelo Ibama é referente a ação 6925 – Licenciamento Ambiental Federal, que faz parte do programa Qualidade Ambiental do Plano Plurianual (PPA). Essa ação engloba o licenciamento de empreendimentos dos setores de energia elétrica, transporte, indústria de petróleo e gás. Os dados de execução orçamentária referente a 2008 e 2009 são apresentados a seguir.

Tabela 16 – Dados orçamentários do processo de licenciamento de empreendimentos (R$)

Ano	*Previsto*	*Realizado*	*%*
2008	*5.433.803*	*4.235.114*	*77,9*
2009	*12.500.000*	*7.790.344*	*62,3*

8.3. Descrição do processo

235. A Resolução Conama 237/1997, em seu art. 10, define que o processo de licenciamento ambiental deve obedecer às seguintes etapas:

a) Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

b) Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

c) Análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

d) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

e) Audiência pública, quando couber;

f) Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver a reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

g) Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

h) Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

8.4 Aspectos que apresentam riscos no processo

8.4.1 Sobrecarga devido à atuação supletiva

236. O art. 10, caput, da Lei 6.938/1981, estabelece a competência supletiva do Ibama em relação ao licenciamento ambiental realizado pelos órgãos estaduais. Essa atuação supletiva, todavia, não tem seus contornos bem definidos, o que acaba sobrecarregando o Instituto quando o órgão estadual não é tecnicamente apto ou é inerte ou omisso.

237. A Lei 7.804/1989 alterou o § 4º do art. 10 da Lei 6.938/1981, o qual passou a assinalar a competência originária do Ibama no licenciamento ambiental de obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional e regional.

238. De acordo com Paulo Afonso Leme Machado, a supletividade não significa que os Estados perderam autonomia na área ambiental, mas que "a modificação feita pela Lei nº. 7.804/89 respeitou a autonomia dos entes federados, mantida essa autonomia pela Lei nº. 6.938/81 ao criar o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA. Este sistema não foi previsto constitucionalmente, diferentemente do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que foi instituído pela Constituição Federal (art. 21, XIX), podendo, assim, alcançar uma outra dimensão jurídica em matéria de organização dos entes que a integram. No SISNAMA, os Estados não estão obrigados a abdicar de suas competências ambientais frente aos órgãos ambientas da União, podendo, contudo, voluntariamente aderir a um sistema de cooperação administrativa. Existirão atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados, e, nesse caso, poderá haver duplicidade de licenciamento. O deferimento ou indeferimento do licenciamento deverão ser respeitados, aplicando-se inclusive, as sanções de cada legislação – federal, estadual ou municipal – em caso de desobediência". (MACHADO, 2000).

239. Nas visitas de estudo, foi verificado que algumas superintendências têm que atuar supletivamente, por demanda do Ministério Público, nos licenciamentos ambientais sob responsabilidade de estados e municípios. Isso ocorre quando a qualidade do licenciamento realizado pela OEMA é considerada questionável, fazendo com que a superintendência deixe de realizar atividades sob sua competência para cumprir um papel que cabe aos estados.

240. Em Santa Catarina, por exemplo, entrevistas revelaram que a Fundação do Meio Ambiente (FATMA) é vista como uma instituição desgastada, envolvida em questões controversas como a elaboração de código ambiental estadual questionado de ser inconstitucional. Além disso, o setor responsável pelo licenciamento na OEMA estaria desestruturado, não conseguindo atender satisfatoriamente suas atribuições. Com isso, o Ministério Público muitas vezes requisita à superintendência do Ibama que audite ou assuma licenciamentos de responsabilidade da FATMA.

241. Em outro caso, levantamento realizado pela superintendência no Distrito Federal verificou que foram emitidas 89 licenças ambientais (incluindo LP, LI e LO) no período entre janeiro de 2006 e novembro de 2007 pela unidade do Ibama, o que implicou na produção de 735 documentos de informação técnica, laudo de vistoria e parecer técnico. No mesmo período, foram emitidos 511 documentos em atendimento às demandas de outros órgãos públicos (Delegacia de Meio Ambiente, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público Federal). Isso significa que cerca de 40% dos trabalhos realizados pela equipe técnica foram para atender demandas do MP e somente 60% dos trabalhos produzidos foram para atividades específicas do processo de licenciamento. No Ceará foi encontrada situação semelhante, já que, de acordo com o superintendente estadual, aproximadamente 50% dos laudos emitidos pela área técnica são para atender as demandas do Ministério Público.

242. Cabe ressaltar que o objetivo de descentralizar as ações de licenciamento para os estados seguiu a lógica de que a atuação local é mais efetiva no trato da questão ambiental. Todavia, essa percepção esbarra com a falta de capacidade institucional de algumas OEMAs para realizar a tarefa de forma adequada. Tal fato é ilustrado pela informação fornecida em entrevista com o superintendente do Ibama no Rio Grande do Norte de que cerca de 70% dos empreendimentos sob responsabilidade estadual não possuem licença ambiental.

243. O MMA vem investindo no fortalecimento institucional das OEMAs por meio de vários programas governamentais financiados com recursos externos. Em 1991, por meio de acordo de empréstimo entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, com contrapartida nacional, foi instituído o primeiro Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA I). O PNMA I tinha por objetivo fortalecer as instituições e a estrutura legal e normativa da área ambiental, tendo durado de 1991 a 1996. Em 1994, por meio do Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), financiado

por doações dos países integrantes do G7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), da União Européia e dos Países Baixos, com contrapartida do governo brasileiro, foi criado o Subprograma de Políticas e Recursos Naturais (SPRN). O SPRN tinha como um de seus objetivos o fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente e durou de 1994 a 2006. Em 2000, foi realizado um novo acordo entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, que instituiu o segundo Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA II). Um dos objetivos do PNMA II é aperfeiçoar os sistemas estaduais de licenciamento ambiental. O PNMA II está previsto para durar até 2012. Além destes programas, também há recursos destinados no PPA 2008-2011 para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental (Atividade 8342). Um dos objetivos da ação é apoiar o desenvolvimento e o aprimoramento de Sistemas de Licenciamento Ambiental Estaduais.

244. A Tabela abaixo apresenta resumo dos recursos financeiros destinados aos programas do governo federal que têm como um de seus objetivos o fortalecimento institucional dos órgãos ambientais estaduais. Cabe ressaltar que os valores apresentados referem-se ao valor total e não aos valores destinados especificamente ao fortalecimento institucional do licenciamento.

Tabela 17- Recursos financeiros destinados aos Programas do Governo Federal com ações de fortalecimento institucional das OEMAS.

Programa	*Período*	*Recursos Disponibilizados*
PNMA I	*1991/1996*	*US$ 166,400, 000*
SRPN	*1994/2006*	*US$ 350,000,000*
PNMA II	*2000/2012*	*US$ 300,000,000*
ATIVIDADE 8342 – PPA 2008/2011	*2008/2011*	*R$ 15.164.198*

245. Em 2001, no âmbito do PNMA II, o MMA efetuou estudo denominado "Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Licenciamento Ambiental", com objetivo de caracterizar a situação do licenciamento de atividades poluidoras e modificadoras do meio ambiente. Foi verificado que existem graus diferenciados de implementação dos instrumentos de licenciamento ambiental nos estados. Os mecanismos relativos à cobrança e à fiscalização estão implementados na maioria das unidades federativas, já que viabilizam a arrecadação de recursos para as OEMAs. Já os instrumentos que aprimoram a efetividade dos órgãos ambientais, como a regulamentação do acompanhamento da pós-licença e o auto-monitoramento, são os que apresentam menor grau de implementação. Os órgãos estaduais apresentam grande preocupação em licenciar as atividades potencialmente e efetivamente poluidoras, porém não conseguem acompanhar a implementação das medidas de intervenção (condicionantes e medidas mitigadoras).

246. Cabe destacar que o estudo apenas avaliou o grau de implementação do licenciamento ambiental nos estados, sem avaliar a sua qualidade. Vale mencionar que não há sistemas de análise e acompanhamento da qualidade do licenciamento ambiental realizado pelos entes do SISNAMA. Tal sistemática, se existente, poderia assegurar a melhoria da qualidade ambiental em todo o país, por meio de uma gestão ambiental descentralizada sustentável, com a participação efetiva dos estados.

247. Assim, verifica-se que o governo brasileiro tem investindo substancialmente na estruturação institucional dos órgãos ambientais estaduais há quase duas décadas, mas sem que os resultados sejam totalmente satisfatórios, já que os sistemas de gestão ambiental não foram devidamente estruturados em todos os estados. Embora existam casos de boa prática, como aquele verificado no Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMAC), grande parte das OEMAs ainda não possuem a capacidade institucional para executar suas atribuições de maneira adequada.

248. Outra questão importante relativa à atuação supletiva do Ibama refere-se à falta de clareza na definição das competências de licenciar dos entes da federação. A Resolução Conama 237/1997, que estipula as competências para o licenciamento federal, estadual e municipal, não é suficientemente clara

na divisão de atribuições. O seu artigo 4º estabelece que compete ao Ibama o licenciamento de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional. Entretanto, não foi definido o qual seria esse impacto significativo.

249. Isso acarreta entendimentos diversos entre os vários atores envolvidos no processo de licenciamento. A ambigüidade no entendimento do normativo legal gera conflitos de interpretação, o que resulta, muitas vezes, em processos de judicialização do licenciamento de empreendimentos pelo Ministério Público. Os conflitos de competência sobre o licenciamento ambiental indicam explicitamente a necessidade de convergência dos esforços de gestão dos órgãos envolvidos. A definição de critérios para classificar obras de significativo impacto ambiental pode reduzir a ocorrência de sobreposições e a diminuição do número de processos judiciais que discutem a competência no licenciamento ambiental.

8.4.2 Outras deficiências já identificadas pelo TCU

250. Duas auditorias recentes do TCU trataram especificamente do processo de licenciamento ambiental federal sob responsabilidade do Ibama (TCs 022.564/2007-9 e 009.362/2009-4). O primeiro trabalho teve por objetivo contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de análise e aprovação de licenças ambientais. Foram identificados os mecanismos do licenciamento ambiental, mapeados as oportunidades de melhoria dos processos e propostas recomendações para aprimorar o licenciamento (Acórdão 1.639/2008 - Plenário), tais como criação de programas permanentes de capacitação, armazenamento dos dados e sistematização das informações ambientais constantes dos estudos ambientais, aprimoramento das audiências públicas e criação de mecanismos de controle de condicionantes como educação ambiental e comunicação social para evitar duplicidade de ações numa mesma área geográfica.

251. O segundo trabalho buscou analisar os instrumentos de avaliação finalística do Ibama no licenciamento ambiental, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da sua gestão. Entre os principais problemas detectados no processo de licenciamento ambiental federal citam-se a carência de padronização de procedimentos, excesso de discricionariedade no processo de licenciar, excesso de condicionantes, ausência de acompanhamento dos benefícios potenciais efetivos decorrentes do licenciamento e ausência de acompanhamento dos impactos ambientais pós-licenciamento. Como resultado da auditoria, foram propostas padronizações e melhorias dos procedimentos de licenciamento ambiental federal, a fim de minimizar os problemas detectados e aperfeiçoar a gestão do processo (Acórdão 2.212/2009 - Plenário).

252. Cabe ressaltar que o Ibama está buscando atender as determinações e recomendações propostas por esta Corte de Contas em relação ao processo de licenciamento ambiental, tendo sido apresentado plano de ação no relatório de gestão de 2008 para cumprimento do Acórdão 1.639/2008 – Plenário. Contudo, este plano não foi atualizado no relatório de gestão de 2009, sendo, portanto, importante o acompanhamento do cumprimento do referido plano.

253. Em relação ao Acórdão 2.212/2009 - Plenário, foi interposto recurso de reexame pelo Ibama em 15/10/09. O Tribunal deliberou sobre o assunto em 14/4/10 por meio do Acórdão 759/2010 - Plenário, implicando na alteração de redação de duas determinações sem, entretanto, modificação de seu teor. Assim, o Ibama deverá encaminhar plano de ação para atender as deliberações proferidas pelo Tribunal, sendo importante monitorar seu cumprimento.

254. Além das auditorias realizadas especificamente no licenciamento ambiental sob responsabilidade do Ibama, o TCU também executa fiscalizações ambientais anualmente no âmbito do Fiscobras, as quais, dentre outros aspectos, analisam a conformidade do licenciamento ambiental em cada obra fiscalizada. Dessa forma, é possível identificar os órgãos públicos responsáveis por obras federais que descumprem a legislação ambiental ou as condicionantes e medidas mitigadoras estabelecidas nas licenças. Nesse sentido, o Acórdão 968/2010 - Plenário determinou a ampliação e aprimoramento da avaliação de aspectos ambientais no âmbito do Fiscobras nos próximos exercícios.

255. Vale mencionar que o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos de infra-estrutura tem sido a tarefa mais polêmica do Ibama. O Brasil está numa fase dinâmica de desenvolvimento e as pressões para o licenciamento de empreendimentos aumentam. Na conjuntura

atual, há grande ênfase na política de desenvolvimento da infra-estrutura do país, com destaque para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), consideradas de fundamental importância pelo poder executivo, que exige a emissão de licenças com maior celeridade. Com isso, a imagem do licenciamento ambiental federal perante parte da sociedade acaba sendo de um processo que dificulta o desenvolvimento econômico do país devido à morosidade na análise dos pedidos e à exigência cada vez maior de obrigações impostas para se realizar um empreendimento.

256. É oportuno registrar as sucessivas trocas de direção ocorridas na DILIC. Nos últimos sete anos, foram seis mudanças de diretor, enquanto que, no mesmo período, o Ibama teve três presidentes. As alterações são atribuídas, em grande parte, às pressões sofridas pela área em razão de prazos e conflitos de interesses. Tais ocorrências geram impactos negativos no processo de gestão e, sobretudo, no papel público que incumbe à autarquia.

9. Licenciamento de produtos e processos

9.1. Objetivo do processo

257. O objetivo do licenciamento de produtos e processos realizado pelo Ibama é o de licenciar, analisar, registrar e controlar substâncias químicas, resíduos perigosos, agrotóxicos e seus componentes e afins. A Coordenação Geral responsável pela execução deste processo está vinculada à Diretoria de Qualidade Ambiental (DIQUA).

9.2 Materialidade

258. O orçamento destinado a esse processo é referente à ação 2979 – Avaliação da Periculosidade e Controle de Produtos, Substâncias Químicas e Resíduos Perigosos. Esta ação faz parte do programa Qualidade Ambiental do Plano Plurianual (PPA) e engloba a avaliação do potencial de periculosidade e registro de agrotóxicos, preservativos de madeira, remediadores ambientais, dispersantes de óleos e graxas, licenças para circulação de veículos automotores, emissão do selo ruído, autorizações do programa silêncio e demais licenças, autorizações, controle e fiscalizações exercidos sobre substâncias, produtos e resíduos.

259. Os dados de execução orçamentária são apresentados na Tabela 18.

Tabela 18 – Dados orçamentários do processo de licenciamento de produtos e processos (R$)

Ano	*Previsto*	*Realizado*	*%*
2008	*3.801.121*	*3.100.917*	*88,2*
2009	*3.801.121*	*2.405.397*	*63,3*

9.3. Descrição do processo

260. As atividades realizadas no licenciamento de produtos, substâncias químicas e resíduos perigosos são: o registro e a avaliação do potencial de periculosidade de agrotóxicos, de preservativos de madeira, de remediadores ambientais, assim como as licenças para circulação de veículos automotores e a aplicação dos dispositivos e acordos internacionais relativos a substâncias químicas. O controle é feito por meio de emissão de licenças, liberações de importação/exportação e registros, baseados em análises realizadas pelo corpo técnico da DIQUA.

261. A avaliação de agrotóxicos tem por base as características físico-químicas dos produtos, aliadas ao seu potencial de transporte no solo (mobilidade, absorção, solubilidade), à sua persistência (biodegradação, hidrólise e fotólise), ao potencial de bioacumulação na cadeia alimentar e à toxicidade a organismos pertencentes a diferentes níveis tróficos. Com relação aos efeitos de longo prazo sobre populações de mamíferos, são realizados estudos sobre o potencial mutagênico, carcinogênico e embriofetotóxico dos produtos. Em função da finalidade, o Ibama realiza vários tipos de avaliação: a Avaliação Ambiental Preliminar (AAP) e a Avaliação do Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA), a qual inclui a Avaliação de Produtos Técnicos, a Avaliação de Produtos Técnicos Equivalentes, a Avaliação de Produtos Técnicos Novos, a Avaliação de Produtos Formulados e a Avaliação de Produtos Formulados à Base de Produtos Técnicos Equivalentes.

262. As Avaliações Ambientais Preliminares são realizadas para fins de registro especial temporário de agrotóxicos e afins, destinados exclusivamente à pesquisa e à experimentação. Futuramente, tais produtos poderão ser comercializados e poderão constituir-se em novas opções para aplicação na agricultura. A Avaliação do Potencial de Periculosidade Ambiental é a análise dos agrotóxicos, componentes e afins, para fins de concessão de registro pelo Ibama. Por meio da PPA, o Instituto, além de conferir segurança ambiental aos produtos analisados, não libera aqueles com toxicidade maior que os disponíveis ao usuário.

263. Os preservativos são produtos destinados ao tratamento de madeira, com vistas a manter sua integridade e seu valor de comercialização. Seu uso, além de aumentar a vida útil da madeira, reduz a pressão sobre florestas nativas. A atividade, todavia, envolve a utilização de produtos químicos, na sua grande maioria, altamente tóxicos e que necessitam de registro no Ibama. Os remediadores, por sua vez, são produtos constituídos ou não por microrganismos, destinados à recuperação de ambientes e de ecossistemas contaminados. Sua utilização pode causar desequilíbrio no meio ambiente, razão pela qual se impõe o controle pelo Ibama.

264. Os Programas de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (PROCONVE/PROMOT) são os instrumentos pelos quais se realiza o controle de emissões pelos veículos automotores, cuja principal meta é a redução da contaminação atmosférica das fontes móveis (veículos automotores). Este controle é feito por meio da fixação dos limites máximos de emissão e do estabelecimento de exigências tecnológicas para veículos, cuja comprovação é feita a partir de ensaios padronizados, Tais exigências induzem o desenvolvimento tecnológico pelos fabricantes. A certificação de protótipo/projeto e o acompanhamento estatístico em veículos de produção também fazem parte da estratégia de controle de emissões de veículos automotores.

265. Em relação à aplicação dos dispositivos e acordos internacionais relativos a substâncias químicas, o Protocolo de Montreal é um tratado internacional cuja função é proteger a camada de ozônio por meio da redução da produção e do consumo de substâncias, que contribuem para a modificação da camada de ozônio de forma adversa à saúde e ao ambiente. Com vistas ao cumprimento do citado Protocolo, o Ibama estabeleceu cota de importação para cada empresa, a partir da quantidade de gases por ela importada, no período de 2005 a 2008. A medida tinha por objetivo reduzir ou estabilizar o consumo dessas substâncias até 2013, já atingido pelo País em 2008.

266. O Ibama é também responsável pela execução de atividades decorrentes da Convenção de Basiléia, que trata do controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seus depósitos. Para tanto, acompanha processos de importações e exportações e efetua o controle dos tipos de resíduos, do trânsito e do armazenamento. Em 2009, passaram pelo controle de importações do Ibama 183.861,64 toneladas de resíduos. A entrada de tais resíduos é controlada e 100% deles é destinada a processo de reciclagem ou reaproveitamento, já que não é permitido seu envio a aterros ou outra destinação final.

267. O Ibama auxilia as atividades do MMA na implementação das Convenções de Roterdã, que regula o comércio internacional de produtos químicos perigosos e o controle de importação/exportação de produtos químicos e agrotóxicos, e de Estocolmo, que visa eliminar produção e uso de poluentes orgânicos persistentes.

9.4 Aspectos que apresentam riscos no processo

9.4.1 Insuficiência de fiscalização

268. Não foram identificadas falhas relevantes nas atividades realizadas pelo Ibama de licenciar, analisar e registrar substâncias químicas, produtos perigosos, agrotóxicos e seus componentes e afins. Algumas dificuldades inerentes a todos os processos finalísticos do órgão também são visualizadas na execução dessas atividades, como falta de pessoal, demanda de outros órgãos públicos, falta de capacitação, etc. A maior ameaça à efetividade do processo reside na insuficiência das ações de fiscalização do Ibama pós licenciamento/registro.

269. A maciça utilização das substâncias químicas e sua descarga no ambiente de forma indiscriminada trazem consequências ambientais graves, impactando negativamente os ecossistemas por meio da poluição e contaminação do solo, cursos d'água, e intoxicando animais e plantas. Assim, cabe

ao Ibama, como órgão fiscalizador ambiental federal, auxiliar no controle da utilização, produção, comercialização e destinação das substâncias químicas, dos produtos perigosos e dos agrotóxicos e seus componentes e afins, bem como averiguar se sua composição está dentro dos limites permitidos.

270. Todavia, verificou-se que não há atuação contínua do Ibama nessa área, ocorrendo apenas ações pontuais. Não há fiscalização sistemática em campo para averiguar se o que foi registrado, autorizado e licenciado é o que realmente está sendo comercializado e utilizado. Tampouco existe acompanhamento rotineiro das movimentações transfronteiriças de produtos químicos e agrotóxicos, relacionados aos tratados ambientais internacionais que o Brasil é signatário, com vistas a checar se o que foi autorizado é o que realmente está sendo importado, exportado ou transportado.

271. Além dos aspectos apontados no capítulo anterior, a falta de fiscalização também está relacionada com o conhecimento técnico específico do tema. Foi constatada a ausência de capacitação de fiscais ambientais nessa área, tanto na sede quanto nas superintendências estaduais do Ibama. Apesar de ser assunto bastante complexo e técnico, seria possível capacitar os fiscais para realização de ações mais simples de fiscalização, conjugado com a participação de analistas ambientais especialistas em ações que demandassem conhecimento técnico mais profundo.

272. A ausência de fiscalização sobre essas substâncias pode ocasionar o uso indiscriminado e fora dos limites permitidos, resultando na contaminação do solo, ar, águas superficiais e subterrâneas e alimentos, apresentando, conseqüentemente, efeitos negativos em organismos terrestres e aquáticos e intoxicação humana pelo consumo de água e alimentos contaminados.

273. A degradação do meio ambiente causado pelo uso indiscriminado tem consequências ao longo prazo e seus efeitos podem ser irreversíveis. (SPADOTTO, C. A.; GOMES, M. A. F.; LUCHINI, L. C.; ANDRÉA, M., 2004). Assim, é essencial que o Ibama atue no controle e fiscalização de substâncias químicas e produtos perigosos, com vistas a garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, conforme preconiza a Carta Magna Brasileira de 1988, em seu art. 225.

10. Educação ambiental

10.1 Objetivo do Processo

274. O objetivo do processo da educação ambiental realizado pelo Ibama é proporcionar condições para a produção e aquisição de conhecimentos e habilidades, e o desenvolvimento de atitudes visando a participação do cidadão, principalmente, de forma coletiva na gestão do uso dos recursos ambientais e na concepção e aplicação das decisões que afetam a qualidade dos meios físico-natural e sociocultural (extraído da publicação "Como o Ibama exerce a Educação Ambiental" de 2002).

10.2 Materialidade

275. O orçamento do presente processo prove da Ação 8286 – Educação Ambiental para Grupo em Situação de Vulnerabilidade Socioambiental, que faz parte do Programa Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis. Os dados de execução orçamentária da Ação 8286, referente ao período de 2008 e 2009, são apresentados na Tabela 19.

Tabela 19 – Dados orçamentários do processo de educação ambiental (R$)

Ano	*Previsto*	*Realizado*	*%*
2008	*350.000*	*350.000*	*100*
2009	*350.000*	*155.263*	*44,4*

276. Há outras duas fontes de recursos para as atividades de educação ambiental desenvolvidas pelo Instituto. Uma é proveniente de compensação ambiental dos empreendimentos de grande impacto licenciados pela Diretoria de Licenciamento Ambiental, que, por exigência legal, faz com que sejam elaborados e implementados programas de educação ambiental para as comunidades impactadas e para os trabalhadores dos empreendimentos. A outra fonte é proveniente do Prevfogo, que, por meio do Núcleo de Comunicação e Educação Ambiental, realiza atividades (cursos, palestras, capacitação de

professores) com o objetivo geral de oferecer informações e formação sistêmica sobre as causas e as consequências dos incêndios florestais e queimadas.

10.3 Descrição do Processo

277. O processo de educação ambiental envolve o desenvolvimento de diretrizes, instrumentos e metodologias para a elaboração e monitoramento de ações de educação ambiental e a mediação de conflitos em situações de, por exemplo, criação e gestão de unidades de conservação. Além disso, inclui o desenvolvimento de processos formativos por meio de programas e projetos, oficinas, cursos, seminários e outros espaços com finalidade educacional.

278. As ações de educação ambiental são dirigidas a usuários de recursos ambientais, grupos sociais em situação de vulnerabilidade socioambiental e outros atores que atuam diretamente com esse público. Busca-se a qualificação de sua atuação, a interpretação crítica de seus contextos socioambientais, o fortalecimento da cidadania socioambiental e o aprofundamento da dimensão socioambiental nas suas organizações. Adicionalmente, são promovidos o desenvolvimento e a consolidação de alternativas de segurança alimentar, trabalho e renda, e a democratização do acesso destes grupos a informações sobre políticas públicas de seu interesse.

10.4 Aspectos que apresentam riscos no processo

10.4.1 Dispersão das ações de educação ambiental

279. Atualmente, não existe um setor responsável pelas ações de educação ambiental no Ibama. O regimento interno do órgão prevê a existência da Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM), com a atribuição de supervisionar, regulamentar e orientar a execução e implementação das ações de educação ambiental e sua internacionalização nos programas e projetos operacionais do órgão. Com a criação do ICMBio em 2007, houve a extinção da CGEAM, o que fez com que as ações de educação ambiental sejam realizadas de forma desagregada nas diretorias do Instituto.

280. O Decreto 6.099/2007, que aprovou a nova estrutura regimental do Ibama, estabeleceu, em seu art. 2º, inciso XI, que uma das atribuições do órgão é a execução de programas de educação ambiental. Contudo, a competência de coordenar esta atividade não está atribuída no referido normativo a nenhuma das diretorias, órgãos seccionais ou órgãos descentralizados do Ibama.

281. Conforme informado no Relatório de Gestão do Ibama de 2008, ficou acordado que as atividades de educação ambiental seriam vinculadas à Presidência do Ibama. Porém, elas foram passadas para a DIQUA por meio da Instrução de Serviço n.º 03-A, de 20/3/09. Em entrevista realizada ao final de 2009 com a então Diretora da DIQUA, foi informado que não existia uma unidade formal responsável pela coordenação das atividades de educação ambiental, pois se pretendia inserir estas atividades na proposta de criação de uma Universidade Corporativa no Ibama.

282. Como a proposta da Universidade Corporativa não foi desenvolvida e a sua implementação não foi formalmente regulamentada, a educação ambiental no Ibama está indefinida. Este é um problema recorrente no órgão devido a não existência de uma estrutura organizacional devidamente formalizada, conforme visto no capítulo 2, o que faz com que muitas das atribuições do Ibama sejam vinculadas a pessoas, e não à Instituição. Com a mudança de Presidência no Ibama no início de 2010, a atual administração do órgão revogou a Instrução de Serviço n.º 03-A, de 20/3/09, que vinculava as ações de educação ambiental à DIQUA e, com isso, novamente a responsabilidade por esta área está em um vácuo institucional.

283. Durante a execução da presente auditoria, foi verificada a existência de ações de educação ambiental dispersas entre algumas diretorias do órgão (DBFLO, Prevfogo e DILIC) e nos núcleos de educação ambiental de algumas superintendências estaduais visitadas (RN, CE, MT). De acordo com questionários aplicados junto aos analistas ambientais do Ibama nos estados visitados, cerca de 75% dos respondentes considerou insuficiente ("não existe" e "precário"5) a atuação das superintendências na área de educação ambiental.

284. A maioria dos superintendentes entrevistados ressaltou a necessidade de uma coordenação específica responsável em supervisionar, regulamentar e orientar a execução e implementação das ações de educação ambiental no Ibama. A definição formal de uma unidade coordenadora é fundamental para

alinhar as ações de educação ambiental da Instituição entre as diretorias e superintendências, além de orientar e supervisionar a ação do PPA para o alcance dos objetivos propostos e dos resultados esperados, evitando discrepâncias na aplicação dos recursos e das metas executadas, conforme mencionado acima.

285. Assim, cabe recomendar ao Ibama que insira, quando da aprovação de seu novo regimento interno, unidade responsável por supervisionar, regulamentar e orientar a execução e implementação das ações de educação ambiental e sua internalização nos programas e projetos operacionais do órgão, a exemplo da Coordenação Geral de Educação Ambiental prevista no regimento interno instituído pela Portaria MMA 230/2002.

11. Conclusão

286. O Ibama é um órgão complexo, detentor de grande capilaridade em todo o Brasil, o que lhe confere dinamismo e visibilidade. A sigla Ibama é conhecida nacional e internacionalmente, com presença marcante na vida do cidadão. O órgão atua em uma grande gama de atividades, autorizando desde a criação amadorista de pássaros até a construção de grandes hidrelétricas. Como o Ibama é o executor da política ambiental no país, a sua atuação impacta direta ou indiretamente na vida de toda população brasileira. Por isso, é essencial que o órgão funcione de forma eficaz a atender as expectativas e demandas a ele direcionadas.

287. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho foi identificar eventos de risco para o alcance dos objetivos do Ibama. Foram encontrados alguns problemas estruturantes que comprometem o alcance da missão finalística do órgão. A instabilidade institucional, decorrente tanto da origem do Instituto (formado pela junção de quatro órgãos distintos) quanto da contínua mudança administrativa (ao longo de seus 21 anos o Ibama teve 17 presidentes), afeta a atuação consistente do órgão. A ausência de um regimento interno condizente com a real estrutura do Ibama também contribui para o agravamento da gestão da instituição. Além disso, há falta de sintonia entre o planejamento das políticas públicas ambientais pelo MMA e a sua execução pelo Ibama, bem como uma sobrecarga de atribuições ao Instituto devido à insuficiente atuação de vários órgãos ambientais estaduais, principalmente nas áreas de fiscalização e licenciamento. Essa situação é agravada pela carência no quadro de pessoal da entidade.

288. Em relação à atuação na área meio, as atividades de planejamento, administração e logística apresentam como maiores riscos o regimento interno desatualizado, a ausência de planejamento estratégico e a gestão deficiente da tecnologia da informação. Tais problemas comprometem a elaboração de diretrizes que orientem a atuação do Ibama como executor de políticas de proteção ao meio ambiente. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que a adesão ao Gespública é um importante mecanismo para atenuar os riscos apontados.

289. Por sua vez, as ações finalísticas de fiscalização, monitoramento e controle ambiental têm como principais riscos a deficiência na cobertura das ações de fiscalizaçao, falhas operacionais nos procedimentos de fiscalizaçao e inefetividade na aplicaçao de multas. Essas dificuldades prejudicam os resultados das atividades de fiscalização do Ibama. Como mecanismo para controlar os riscos levantados, podem ser mencionados os esforços para estruturar o Sistema de Cadastro Arrecadação e Fiscalização (SICAFI).

290. A gestão de informações sobre o meio ambiente apresenta como maiores problemas a baixa representatividade do Cadastro Técnico Federal (CTF) e a falta de elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA). Essas deficiências fragilizam a produção e o uso de informações necessárias ao aprimoramento da gestão do Ibama, bem como dos demais órgãos do SISNAMA.

291. Na gestão de recursos florestais, os riscos mais significativos identificados foram as falhas no controle e verificação do licenciamento de atividades florestais, a ausência de fiscalização das licenças relativas à Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES) e as fragilidades na gestão florestal compartilhada. Tais problemas comprometem o uso sustentável dos recursos florestais no país. Contudo, há a expectativa de que a

implementação do Sistema de Licenciamento das Atividades Florestais (LAF) possa atenuar essas deficiências.

292. No caso da gestão de recursos faunísticos, os aspectos mais preocupantes são as deficiências na fiscalização, as falhas nos sistemas de informação e o funcionamento deficiente dos Centros de Triagem de Animais Silvestres (CETAS). Tal situação prejudica o controle do acesso, manejo e uso dos recursos faunísticos pelo Ibama.

293. Já para a gestão de recursos pesqueiros, além da insuficiência das ações de fiscalização, também foi constatada a indefinição de papéis em relação aos órgãos que atuam no tema. Isso acarreta a falta de diretriz clara sobre como o Ibama deve atuar, o que resulta em esforços descoordenados e inconsistentes para alcançar a gestão sustentável dos recursos pesqueiros. Nesse sentido, vale mencionar a Portaria Interministerial MPA e MMA nº 2/2009 e o Documento de Origem do Pescado (DOP) como medidas potencialmente importantes para controlar os riscos apontados.

294. A principal deficiência identificada neste trabalho em relação ao licenciamento de empreendimentos foi a sobrecarga devido à previsão de atuação supletiva do Ibama quando o órgão estadual for inepto ou omisso. Por sua vez, o licenciamento de produtos e processos apresenta insuficiência de fiscalização após o licenciamento/registro como principal ameaça à sua efetividade.

Esses problemas expõem o meio ambiente a graves danos, já que têm consequências diretas sobre a qualidade dos recursos ambientais.

295. Cabe destacar que as atividades de educação ambiental dentro do Ibama padecem principalmente da dispersão de esforços, em razão da ausência de uma diretriz institucional, o que compromete a efetividade desse processo.

296. Diante desse quadro institucional e com base nas informações levantadas, foi realizada uma priorização dos riscos detectados e elaborada uma proposta de atuação do TCU para contribuir na melhoria da gestão do Ibama. A proposta de fiscalização pelo TCU é apresentada no Apêndice 14.5.

297. Assim, buscou-se avaliar no presente trabalho os riscos no exercício da atividade institucional do Ibama para o alcance de seus resultados, com vistas a orientar a seleção de áreas e temas que possam ser objeto de ações de controle pelo TCU. Além disso, buscou-se ampliar o conhecimento sobre o funcionamento do órgão, de forma a aprimorar o acompanhamento contínuo da sua gestão.

12. Proposta de encaminhamento

298. Diante do exposto, submetem-se os autos à apreciação superior propondo:

1) determinar à Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama que:

a) no prazo de 120 dias, encaminhe proposta de novo regimento interno para ser aprovado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, conforme o que estabelece o art. 4º do Decreto 6.099/2007, com vistas a compatibilizar a realidade fática de sua estrutura com o arranjo institucional normatizado no regimento interno, informando a este Tribunal quando do cumprimento da determinação (item 2.4.1);

b) no prazo de 60 dias, apresente plano de ação, contendo cronograma de adoção de medidas necessárias à instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente - RQMA, definindo prazos e responsáveis por tais medidas, em cumprimento à Lei 6.938/1981, art. 9º, inciso X, c/c o Decreto 6.099/2007, art. 2º, inciso XIX (item 4.4.2).

2) recomendar ao Ibama que:

a) conclua a elaboração de seu planejamento estratégico no âmbito de sua adesão ao Gespública (item 2.4.2);

b) inclua, quando da aprovação de seu novo regimento interno, unidade responsável por supervisionar, regulamentar e orientar a execução e implementação das ações de educação ambiental e sua internalização nos programas e projetos operacionais do órgão, a exemplo da Coordenação Geral de Educação Ambiental prevista no regimento interno instituído pela Portaria MMA 230/2002 (item 10.4.1).

3) recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que auxilie o Ibama nas tarefas de articulação institucional entre os diversos atores do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e nas demais ações que forem necessárias, com vistas à instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA, em cumprimento à Lei 6.938/1981, art. 9º, inciso X (item 4.4.2).

4) determinar à Controladoria Geral da União que apresente no Relatório de Auditoria de Gestão do Ibama do próximo exercício os resultados da auditoria realizada no Centro de Triagem de Animais Silvestres - CETAS e as medidas adotadas pelo Ibama em atendimento aos problemas detectados (item 6.4.3).

5) determinar à Segecex que, quando da elaboração da decisão normativa que regulamentará os relatórios de gestão dos próximos exercícios, inclua as seguintes informações a serem apresentadas pelo Ibama em seu relatório de gestão:

a) grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Gespública, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas (normativos, manuais, relatórios, cursos de capacitação, entre outros) e de plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas (item 2.4.2);

b) grau de avanço na implementação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, por meio da apresentação de resumos das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas (item 2.4.3)

c) grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Sistema de Licenciamento das Atividades Florestais - LAF, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas (item 5.4.1);

d) grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Sistema Nacional de Gestão da Fauna - SISFAUNA, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um cronograma de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas (item 6.4.2).

6) determinar à 8ª Secex que avalie incorporar no planejamento de suas fiscalizações a proposta apresentada no Apêndice 14.5.

7) encaminhar cópia do presente relatório de levantamento de auditoria (fls. 5/69) e do acórdão que vier a ser prolatado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis, à Casa Civil, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Pesca e Aquicultura, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, à Controladoria Geral da União e à 4ª Câmara do Ministério Público Federal.

8) arquivar os presentes autos".

5. O encaminhamento proposto contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (fl. 84).

É o Relatório.

VOTO

Como visto, trata-se de relatório de levantamento realizado pela 8ª Secex, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, no período de 5/4 a 14/5/2010.

2. Por intermédio dessa fiscalização, buscou-se avaliar os riscos no exercício da atividade institucional do Ibama para o alcance de seus resultados, com vistas a orientar a seleção de áreas e temas que possam ser objeto de ações de controle pelo TCU, assim como ampliar o conhecimento sobre o funcionamento da entidade, de forma a aprimorar o acompanhamento contínuo de sua gestão.

3. Conforme consignado no relatório de fls. 5/68, foram realizadas, na fase de execução, visitas de estudo às superintendências regionais do Ibama nos estados do Acre, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo, bem como às gerências executivas de Marabá/PA e Sinop/MT e ao escritório regional de Itajaí/SC.

4. E, com base nas informações coletadas, foi possível obter uma visão geral do Ibama e de seu funcionamento, permitindo a identificação das principais fragilidades e riscos, suas causas e efeitos, bem como as possibilidades de atuação futura desta Corte.

I – Da Estrutura Organizacional e das Finalidades do Ibama

5. Preliminarmente, destaco que o Ibama é uma autarquia federal instituída pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, formada da fusão de quatro entidades: Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência da Borracha (Sudhevea) e Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe).

6. Referido Instituto encontra-se vinculado, desde 1992, ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, a quem compete formular, implementar, acompanhar e avaliar a política nacional de meio ambiente e dos recursos hídricos, cabendo ao Ibama executar as ações das políticas nacionais de meio ambiente, de acordo com as diretrizes emanadas pelo MMA.

7. Já as ações da política nacional de unidades de conservação da natureza e a execução das políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais, pelo apoio ao extrativismo e às populações tradicionais, além do incentivo a programas de pesquisa e proteção da biodiversidade, ficam a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal criada em 2007 e também vinculada ao MMA, que recebeu parte dos servidores, da estrutura e das atribuições do Ibama.

8. Desse modo, com o advento do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, a atuação do Ibama ficou concentrada na execução das políticas públicas nacionais de meio ambiente relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso de recursos naturais e à fiscalização, abarcando o monitoramento e controle ambientais.

9. E, quanto à estrutura organizacional do Instituto, fixada no art. 3º do Decreto nº 6.099, de 2007, o Ibama conta atualmente com 60 escritórios regionais e 69 unidades avançadas, administrados por 10 gerências executivas e 27 superintendências estaduais.

II – Aspectos que apresentam riscos no processo: regimento interno desatualizado, ausência de planejamento estratégico e gestão deficiente da tecnologia da informação

10. Como pontos fracos do Ibama, destaca-se inicialmente que ainda não está em vigor o novo regimento interno da entidade, em violação ao comando insculpido no art. 4º do Decreto nº 6.099, de 2007, que previa a aprovação pelo MMA, e posterior publicação no DOU, no prazo de 90 dias da edição do sobredito decreto, ou seja, há mais de 3 (três) anos.

11. Destarte, a ausência de um regimento interno condizente com a real estrutura da autarquia, associada à sua instabilidade institucional, decorrente da origem do instituto, constituído a partir da reunião de quatro entidades com objetivos distintos, como já salientado (item 5), e da contínua mudança administrativa (17 presidentes ao longo de 21 anos), comprometem o alcance da missão finalística da entidade.

12. Ademais, ressalta-se a falta de sintonia entre o planejamento das políticas públicas ambientais formuladas pelo MMA e a sua execução pelo Ibama, consubstanciada, por vezes, na inversão de papéis, na duplicidade de esforços ou até mesmo no conflito de atribuições, assim como uma sobrecarga de tarefas ao Instituto, em razão da insuficiente atuação dos órgãos ambientais estaduais, notadamente nas áreas de fiscalização e licenciamento. E tal situação é agravada pela carência de pessoal do Ibama e pelo fato de que o Ministério Público e o Poder Judiciário requisitam e determinam, com frequência, a

intervenção dessa autarquia federal, quando os órgãos ambientais estaduais são omissos no cumprimento de suas atribuições.

13. Frise-se ainda que o Ibama não adota planejamento estratégico, o que interfere na governança corporativa da instituição e dificulta o aperfeiçoamento de sua gestão nos níveis estratégico, tático e operacional.

14. De qualquer modo, cabe evidenciar que a adesão da autarquia, em 15/6/2009, ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Gespública), instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade em gestão, representa significativo avanço para atenuar os riscos inerentes à não realização de planejamento adequado.

15. Verifica-se, também, que o Ibama é a entidade responsável por integrar dados, sintetizar informações e difundir o conhecimento sobre o meio ambiente, conforme estatuído no art. 2º, inciso VII, do Decreto nº 6.099, de 2007,

16. E, a despeito de deparar-se com dificuldades em promover a eficiente gestão da tecnologia da informação, observa-se que foi aprovado o Plano Diretor de Tecnologia da Informação da entidade (PDTI) referente aos exercícios de 2010 e 2011 (Anexo 1, fls. 15/123), cuja implementação será oportunamente verificada por esta Corte.

III – Deficiências verificadas nas ações finalísticas de fiscalização, monitoramento e controle ambiental

17. No que concerne, por sua vez, às ações finalísticas de fiscalização, monitoramento e controle ambiental, têm-se como principais riscos a deficiência na cobertura dessas ações, falhas operacionais nos procedimentos e falta de efetividade na aplicação de multas.

18. As diretrizes e estratégias das operações de fiscalização visam a defender os interesses do Estado na manutenção e integridade dos bens de uso comum do povo, zelando pela segurança, saúde, bem estar social e desenvolvimento econômico sustentado, empregando-se tecnologias como o sensoriamento remoto, imagens de satélites, localização georreferenciada e sensores aerotransportados, o que possibilita o direcionamento das ações para locais com indícios de ilícitos ambientais.

19. Conforme apontado nos autos, na atualidade as ações de fiscalização do Ibama priorizam o combate ao desmatamento no Bioma Amazônia, enfoque que atende a diretrizes do MMA e que trouxe grande contribuição para o decréscimo dos índices de desmatamento na região.

20. Sem embargo, restaram evidenciadas deficiências na capacitação dos fiscais, dificuldades na destinação de bens apreendidos e a carência de equipamentos adequados nas operações desenvolvidas.

21. Quanto à cobrança de débitos, registrem-se os esforços empreendidos com vistas à unificação e organização de todas as informações relativas aos processos de cobranças no Sistema de Cadastro Arrecadação e Fiscalização (SICAFI) e a publicação do Decreto nº 6.514, de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e institui processo administrativo federal para apuração dessas infrações, em atendimento ao subitem 9.1.7.1. do Acórdão 1.097/2008 – Plenário, conduzido pelo nobre Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa, em que foi recomendado ao Ibama que desenvolvesse "*plano de ação com vistas a aperfeiçoar os mecanismos de arrecadação de multas e destinação dos produtos, subprodutos e bens apreendidos*".

IV – Aspectos relativos à gestão de informações sobre o meio ambiente e à gestão de recursos florestais, faunísticos e pesqueiros

22. Já no que tange à gestão das informações sobre o meio ambiente, constata-se a baixa representatividade do Cadastro Técnico Federal (CTF) e a falta de elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA), deficiências que fragilizam a produção e o uso de informações necessárias

ao aprimoramento da gestão do Ibama, bem como dos demais órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

23. Quanto à gestão de recursos florestais, observam-se falhas no controle e na verificação do licenciamento de atividades florestais, a ausência de fiscalização das licenças relativas à Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), assim como impropriedades na gestão florestal compartilhada, óbices que prejudicam o uso sustentável dos recursos florestais no País, havendo a expectativa, no entanto, de que a implementação do Sistema de Licenciamento das Atividades Florestais (LAF) possa atenuar essas deficiências.

24. Por fim, com relação à gestão de recursos faunísticos, constam falhas nos sistemas de informação e no funcionamento dos Centros de Triagem de Animais Silvestres (CETAS), tendo ficado caracterizada, no que tange à gestão dos recursos pesqueiros, a insuficiência das ações de fiscalização e a indefinição de papéis em relação aos órgãos que atuam nessa área.

V – Aspectos relativos ao licenciamento de empreendimentos e ao licenciamento de produtos e processos

25. Já no que tange ao licenciamento de empreendimentos, compete à Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) coordenar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, executar e orientar a execução das ações referentes ao licenciamento ambiental (art. 14 do Decreto nº 6.099, de 2007).

26. E, como é sabido, o licenciamento ambiental trata-se de obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente, estando as principais diretrizes traçadas na Lei nº 6.938, de 1981, e nas Resoluções Conama nºs 1, de 1986, e 237, de 1997.

27. A competência do Ibama para licenciar é compartilhada com os órgãos estaduais de meio ambiente, integrantes do Sisnama, podendo o Instituto, a teor do art. 10, **caput**, da Lei nº 6.938, de 1981, agir supletivamente quando o órgão estadual for inepto ou permanecer inerte ou omisso, o que, como já salientado no item 12 retro, acaba por sobrecarregar a autarquia federal.

28. Cabe, todavia, ressaltar que o Ibama tem procurado atender as determinações e recomendações expedidas por esta Corte em relação ao processo de licenciamento ambiental, tendo apresentado plano de ação, no relatório de gestão de 2008, em cumprimento ao Acórdão 1.639/2008 – Plenário, conduzido pelo ilustre Ministro-Relator Ubiratan Aguiar.

29. No que diz respeito ao licenciamento de produtos e processos, tem-se por objetivo licenciar, analisar, registrar e controlar substâncias químicas, resíduos perigosos, agrotóxicos e seus componentes e afins, ficando a Coordenação Geral responsável pela execução desse processo vinculada à Diretoria de Qualidade Ambiental (DIQUA).

30. A maciça utilização de substâncias químicas e sua descarga no ambiente, de forma indiscriminada, trazem, por certo, consequências ambientais graves, impactando negativamente os biomas por meio da poluição e contaminação do solo e de cursos d'água, intoxicando animais e plantas.

31. Ficou constatado, todavia, que não há atuação contínua do Ibama nessa área, e sim ações pontuais, sem um acompanhamento rotineiro das movimentações transfronteiriças de produtos químicos e agrotóxicos relacionados aos tratados ambientais internacionais de que o Brasil é signatário, de modo a cotejar se o que foi autorizado é o que realmente está sendo importado, exportado ou transportado.

VI − Dispersão das ações de educação ambiental

32. Atualmente, não existe um setor responsável pelas ações de educação ambiental no Ibama. O regimento interno do órgão previa, em sua estrutura, a Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM), com a atribuição de supervisionar, regulamentar e orientar a execução e implementação das ações de educação ambiental e sua internacionalização nos programas e projetos operacionais do órgão.

Com a criação do ICMBio em 2007, houve, porém, a extinção da CGEAM, o que fez com que as ações de educação ambiental fossem realizadas de forma desagregada nas diretorias do Instituto.

33. O Decreto nº 6.099, de 2007, que aprovou a nova estrutura regimental do Ibama, estabeleceu, em seu art. 2º, inciso XI, que uma das atribuições da entidade é a execução de programas de educação ambiental. Contudo, a competência para coordenar essa atividade não está atribuída no referido normativo a nenhuma das diretorias, órgãos seccionais ou órgãos descentralizados do Ibama, implicando prejuízos à efetividade das ações ambientais.

VII – Conclusão

34. Enfim, registro que, diante do quadro institucional apresentado e com base nas informações levantadas pela unidade técnica, foram priorizados os riscos detectados e elaborada proposta de atuação do TCU visando a contribuir na melhoria da gestão do Ibama (Apêndice 14.5, fl. 81).

Ante o exposto, alinho-me à proposta sugerida pela 8ª Secex (fls. 67/68), no sentido de que sejam expedidas, ao Ibama, as determinações e recomendações constantes às fls. 67/68 (item 298 do relatório de levantamento), e voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de março de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 605/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.101/2009-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Levantamento.
3. Interessado: 8ª Secex.
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, no período de 5/4 a 14/5/2010, com vistas a avaliar os riscos no exercício da atividade institucional da entidade para o alcance de seus resultados, assim como a ampliar o conhecimento sobre o seu funcionamento, de modo a aprimorar o acompanhamento de sua gestão.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama que:

9.1.1. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da notificação, encaminhe proposta de regimento interno a ser aprovado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, consoante prescreve o art. 4º do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, com vistas a compatibilizar a realidade fática de sua estrutura com o arranjo institucional normatizado no regimento interno, informando a este Tribunal acerca do cumprimento desta medida;

9.1.2. no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da notificação, apresente plano de ação contendo cronograma de adoção de medidas necessárias à instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente - RQMA, definindo prazos e responsabilidades por tais medidas, em cumprimento ao art. 9º, X, da Lei nº 6.938, de 1981, c/c o art. 2º, XIX, do Decreto nº 6.099, de 2007;

9.2. recomendar ao Ibama que:

9.2.1. conclua a elaboração de seu planejamento estratégico no âmbito de sua adesão ao Gespública;

9.2.2. inclua, quando da aprovação de seu novo regimento interno, unidade responsável por supervisionar, regulamentar e orientar a execução e implementação das ações de educação ambiental e sua internalização nos programas e projetos operacionais do órgão, a exemplo da Coordenação Geral de Educação Ambiental prevista no regimento interno instituído pela Portaria MMA nº 230/2002;

9.3. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que auxilie o Ibama nas tarefas de articulação institucional entre os diversos atores do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e nas demais ações que forem necessárias, com vistas à instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, em cumprimento ao art. 9º, X, da Lei nº 6.938/1981;

9.4. determinar à Controladoria Geral da União que apresente no Relatório de Auditoria de Gestão do Ibama do próximo exercício os resultados da auditoria realizada no Centro de Triagem de Animais Silvestres - CETAS e as medidas adotadas pelo Ibama com relação às falhas detectadas;

9.5. determinar à Segecex que, quando da elaboração da decisão normativa que regulamentará os relatórios de gestão dos próximos exercícios, inclua as seguintes informações a serem apresentadas pelo Ibama em seu relatório de gestão:

9.5.1. grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Gespública, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas (normativos, manuais, relatórios, cursos de capacitação, entre outros) e de plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas;

9.5.2. grau de avanço na implementação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, por meio da apresentação de resumos das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas;

9.5.3. grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Sistema de Licenciamento das Atividades Florestais - LAF, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um plano de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas;

9.5.4. grau de avanço no desenvolvimento e implementação do Sistema Nacional de Gestão da Fauna – Sisfauna, por meio da apresentação de um resumo das ações já desenvolvidas e de um cronograma de ação para as demais medidas necessárias à sua implementação, com definição de prazos e responsáveis por tais medidas;

9.6. determinar à 8ª Secex que avalie incorporar no planejamento de suas fiscalizações a proposta apresentada no Apêndice 14.5 do presente relatório de levantamento;

9.7. enviar cópia deste Acórdão e do presente relatório de levantamento (fls. 5/69) ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério da Pesca e Aquicultura, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, à Controladoria Geral da União e à 4ª Câmara do Ministério Público Federal.

9.8. arquivar, com amparo no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, os presentes autos, sem prejuízo de, nos termos do art. 250, II, do RITCU, determinar à 8ª Secex que monitore o cumprimento das medidas constantes do presente Acórdão.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0605-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 025.323/2006-0.
Natureza: Auditoria.
Órgão/Entidades: Tribunal Regional Eleitoral - TRE/RJ – JE, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, e Universidade Federal Fluminense.
Responsáveis: Carlinda Marques Dias Pires (CPF 759.778.267-53); Malvina Tania Tuttman (CPF 151.271.507-78); Roberto de Souza Salles (CPF 434.300.237-34).
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. ÁREA DE PESSOAL. TRE/RJ. UNIRIO. UFF. ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS EM AFRONTA AO ART. 37, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada a distância pela Sefip na área de pessoal no Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ, no período compreendido entre 1º/11/2006 e 9/3/2007, por força do Acórdão 1.798/2006 – Plenário, com o objetivo de verificar acumulações ilegais e recebimento acima do teto constitucional por magistrados e servidores do órgão.

2. Por meio do relatório de fiscalização acostado às fls. 15/25, a unidade instrutiva detectou a acumulação irregular de cargos por servidores do TRE/RJ, o que deu ensejo à prolação do Acórdão 782/2007 – Plenário, fls. 27/33, por meio do qual esta Corte endereçou determinações às unidades jurisdicionadas envolvidas, quais sejam, TRE/RJ, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio e Universidade Federal Fluminense – UFF, nos seguintes termos:

"9.1. determinar ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro – TRE/RJ que:

9.1.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, adote providências, nos termos do art. 133 da Lei nº 8.112/1990, com vistas à regularização das acumulações de cargos verificadas em relação aos servidores: Paulo Eduardo Trindade Feijó, Rogério Azevedo Ribeiro, Vânia Gomes Rios, Regina Célia Nogueira Campos, Anderson Olímpio Mussnich, Ayrton de Oliveira Becalle, Márcio Luiz Gama Campos, Sérgio Ricardo Leite de Souza e Virgínia dos Santos Botelho, informando à Secex/RJ, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da ciência deste Acórdão, as medidas adotadas e os resultados obtidos;

9.1.2. comprove a efetiva frequência dos servidores mencionados no item supra, no desempenho das atividades relativas aos seus respectivos cargos, durante o período compreendido entre 1/11/2006 e 9/3/2007, tendo em vista a constatação de que ocupam, sem compatibilidade de horários, cargos no Poder Executivo Estadual do Rio de Janeiro, na Universidade Federal Fluminense e, ainda, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, adotando providências com vistas à devolução da remuneração eventualmente paga a tais servidores, caso seja constatado que estes não cumpriram a jornada de trabalho prevista para os respectivos cargos, naquele período, informando à Secex/RJ, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas levadas a efeito;

9.2. determinar à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) que:

9.2.1. comprove a efetiva frequência da servidora Regina Célia Nogueira Campos, no desempenho das atividades relativas ao cargo de Técnico em Enfermagem, durante o período compreendido entre 1/11/2006 e 9/3/2007, tendo em vista a constatação de que ocupa, sem compatibilidade de horários, cargos no Poder Executivo Estadual e Municipal do Rio de Janeiro, e, ainda, no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, adotando providências com vistas à devolução da remuneração eventualmente paga à servidora, caso seja constatado que não cumpriu a jornada de trabalho prevista para o seu cargo, naquele período, informando à Secex/RJ, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas levadas a efeito;

9.3. determinar à Universidade Federal Fluminense (UFF) que:

9.3.1. comprove a efetiva frequência da servidora Vânia Gomes Rios, no desempenho das atividades relativas ao cargo de Técnico em Enfermagem, durante o período compreendido entre 1/11/2006 e 9/3/2007, tendo em vista a constatação de que ocupa, sem compatibilidade de horários, cargo no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, adotando providências com vistas à devolução da remuneração eventualmente paga à servidora, caso seja constatado que não cumpriu a jornada de trabalho prevista para o seu cargo, naquele período, informando à Secex/RJ, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas levadas a efeito;"

9.4. encaminhar o presente processo a Secex/RJ para que acompanhe o cumprimento das determinações supra, representando ao Tribunal em caso de descumprimento, bem como promova, oportunamente, a juntada destes autos às contas do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro – TRE/RJ relativas ao exercício de 2007; (...)"

3. Já no âmbito da Secex/RJ (item 9.4 do Acórdão 782/2007 – Plenário), foi efetivado o exame dos documentos apresentados pelas unidades arroladas nos autos, tendo sido observado que restavam pendente de regularização a situação das servidoras Vânia Gomes Rios e Regina Célia Nogueira Campos.

4. Em consequência, foi promovida a audiência do Reitor da Universidade Federal Fluminense, da Diretora-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro – TRE/RJ e da Reitora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), fls. 83/88.

5. Com base nas alegações apresentadas, foram efetuadas diligências ao TRE/RJ, à UFF, à Unirio, à secretaria de estado de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro e à secretaria de Administração do município de Duque de Caxias/RJ, a fim de obter novos documentos para que se esclarecesse a situação das servidoras Regina Célia Nogueira Campos e Vânia Gomes Rios, uma vez que restavam dúvidas quanto à frequência das referidas servidoras em seus locais de trabalho, fls. 121/129.

6. Em sua derradeira manifestação nos autos, a Secex/RJ elaborou a instrução de fls. 209/218, a seguir parcialmente reproduzida, com ajustes de forma, **verbis**:

"SITUAÇÃO DA SERVIDORA REGINA CÉLIA NOGUEIRA CAMPOS.

7. Constatou-se, por ocasião da auditoria realizada pela Sefip, que a servidora Regina Célia Nogueira Campos exercia quatro cargos públicos: Técnico Judiciário no TRE/RJ (40 horas); Técnico em Enfermagem na Unirio (40 horas); Técnico em Enfermagem no Governo do Estado do Rio de Janeiro, HEMORIO, em regime de plantão com escala 12x60, exonerada em 24/9/2007 e afastada da folha de pagamento a partir de agosto de 2007 (fls. 103 do anexo 3) e Técnico em Enfermagem no Município de Duque de Caxias/RJ, tendo sido afastada da folha de pagamento a partir de agosto/2007 (fls. 114 do anexo 3).

8. A referida servidora obteve a redução de sua jornada de trabalho na Unirio para 20 horas semanais, a partir de 14 de agosto de 2007, cumprindo sua jornada em regime de plantão aos sábados e domingos (fls. 66/67).

9. Assim, a situação da servidora tornou-se regular, uma vez que os horários de trabalho (TRE/RJ e Unirio) estão compatíveis.

10. Quanto à devolução de valores pagos sem a respectiva contraprestação do serviço, não há uma certeza quanto ao descumprimento da jornada de trabalho no TRE/RJ ou na Unirio, bem como quanto ao valor a ser devolvido, caso seja comprovado o descumprimento da jornada laborativa e, principalmente, para qual entidade deve ser devolvido o valor.

11. A Unirio afirma (fls. 44) que a servidora obteve frequência integral desde sua admissão (11/12/2003) até o mês de junho de 2007, com uma falta em 31/10/2004, acrescentando que a jornada era cumprida em regime de plantão 12x60, no horário de 7h às 19h.

12. O TRE/RJ informa (fls. 94) que 'foi constatado por meio do seu registro de frequência que a servidora cumpriu regularmente a sua jornada de trabalho neste Regional, não ensejando, pois, devolução da remuneração para por este TRE-RJ.'

13. A servidora Regina Célia apresentou o documento de fls. 117, por meio do qual declarou que: 'a frequência oficial que compreende o período de 1/1/2006 a 9/3/2007 era assinada no horário diurno das 7h às 19h, embora não a cumprisse neste horário e sim no horário noturno, por não haver disponibilidade de lotação definitiva neste horário. Nesta ocasião, em conformidade com a Chefia imediata, ficou acertado verbalmente a troca temporária com colegas do turno noturno durante este período, minimizando assim, contratempos para a administração e ambas as partes, em face da necessidade de profissionais na nossa Unidade de lotação da qual lidamos no dia-dia, com um grande déficit de pessoal especializado na nossa profissão. Posto isso, afirmo que não deixara de cumprir a minha jornada de trabalho, apenas a cumpria em outro horário que não aquele ora assinado na frequência oficial, acreditando assim, não ter acarretado nenhum prejuízo ao erário e nem a Administração Pública.'

14. Portanto, considerando o que está registrado como horário de trabalho da servidora (fls.32/60 e 65/94), pode-se afirmar que há uma impossibilidade física de cumprimento integral das duas jornadas (TRE/RJ e Unirio), pois os horários são coincidentes em parte da jornada de trabalho, especificamente nos dias de plantão da servidora na Unirio. Todavia, considerando apenas a Administração Pública Federal, é possível que a servidora tenha efetivamente cumprido com suas obrigações laborativas tanto no TRE/RJ quanto na Unirio, caso a declaração da servidora seja verdadeira. Surge, diante dessa possibilidade, um outro problema: os controles da folha de ponto mostram-se inadequados, haja vista a possibilidade de se ter formalizado um horário não condizente com a realidade dos fatos.

15. Assim, seria necessária a instauração de um Processo Administrativo Disciplinar, caso não tenha sido feito, conforme previsão do art. 133 da Lei nº 8.112/90, para se apurar se de fato houve, ou não, o cumprimento da jornada de trabalho e em que horário isso se deu, a existência de boa ou má fé, bem como apurar possíveis responsabilidades das chefias imediatas em atestar na folha de ponto um horário fictício ou permitir o descumprimento da jornada de trabalho pela servidora. A partir desses esclarecimentos, poder-se-á estabelecer se é devida a devolução de algum valor pago sem a contraprestação laboral e para quem deve ser devolvido o valor.

16. Outro aspecto fundamental para um possível ressarcimento de valores recebidos indevidamente é a oportunidade do exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, assegurado pelo art. 5º, LV, CF, o qual, até o momento, não foi exercido pela servidora Regina Célia no presente Processo, haja vista que a declaração apresentada foi encaminhada por intermédio da Unirio. Assim, é necessário que a servidora Regina Célia Nogueira Campos seja chamada ao Processo na qualidade de responsável, haja vista os indícios de ter dado causa a dano ao erário, decorrente de recebimento indevido de remuneração sem a devida contraprestação de serviço, consoante o art. 2º, §1º, da Resolução TCU 36/95 combinado com o art. 144, §1º do RITCU.

17. Quanto ao cargo exercido pela referida servidora na Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, os documentos constantes nas fls. 103/113 do Anexo 3 atestam que a Sra. Regina Célia Nogueira Campos era servidora estadual e que exercia suas funções no HEMORIO, em regime de plantão, com escala diurna 12x60, no horário de 7h às 19h, constando que requereu exoneração do cargo em 1º de agosto de 2007. Não há nos documentos apresentados qualquer referência a descumprimento de jornada de trabalho.

18. Quanto ao cargo exercido pela referida servidora na Administração Pública do Município de Duque de Caxias/RJ, os documentos apresentados (fls. 114/120) confirmam que a Sra. Regina Célia Nogueira Campos era servidora daquele Município, com frequência integral no período de 1/11/2006 a 25/7/2007, tendo sido afastada da folha de pagamento a contar de agosto de 2007. Os documentos não informam o período de cumprimento da jornada de trabalho.

19. Os esclarecimentos prestados tanto pelo Estado do Rio de Janeiro quanto pelo Município de Duque de Caxias/RJ reforçam a ideia de que a referida servidora deixou de cumprir a jornada de trabalho referente a alguns dos seus cargos públicos, em razão da incompatibilidade de horários. Ocorre que tanto o Estado do Rio de Janeiro quanto o Município de Duque de Caxias/RJ não estão, no caso concreto, sujeitos à jurisdição do TCU, impossibilitando que se determine a essas entidades federativas a instauração de Processo Administrativo Disciplinar. No caso, caberia nova comunicação ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ – noticiando sobre a acumulação indevida de cargos públicos pela servidora Regina Célia Nogueira Campos.

20. Deve-se também determinar à SECEX-RJ que realize monitoramento das medidas adotadas pelo TRE/RJ, pela UFF e pela Unirio com vistas à apuração dos fatos, dos valores pagos indevidamente e dos responsáveis pelo controle do cumprimento de jornada de trabalho da referida servidora.

SITUAÇÃO DA SERVIDORA VÂNIA GOMES RIOS.

21. Constatou-se, por ocasião da auditoria realizada pela Sefip (fls. 18), que a servidora Vânia Gomes Rios exercia dois cargos públicos: Técnico Judiciário no TRE/RJ (40 horas) e Técnico em Enfermagem na UFF (40 horas).

*22. A referida servidora requereu junto à UFF a redução de sua jornada de trabalho para 20 horas semanais, tendo sido indeferido o pedido, conforme documentos de fls. 96. Interpôs Mandado de Segurança em face da Universidade Federal Fluminense, cujo pedido consistia na redução de sua jornada de trabalho para 20 horas semanais, com pedido de medida liminar. O pedido de liminar foi indeferido e a Ação foi extinta sem resolução do mérito, em virtude ilegitimidade passiva '**ad causam**'. A servidora interpôs Agravo de Instrumento contra o indeferimento do pedido de liminar, tendo sido negado provimento pela 2ª Turma do TRF/2ª Região, não havendo nenhuma tutela judicial em favor da servidora até o momento dos esclarecimentos prestados por meio dos documentos de fls. 124 do Anexo 3.*

23. Para tentar regularizar temporariamente sua situação funcional, a servidora entrou em gozo de licença para tratar de assuntos particulares na UFF, desde 15/6/2009, pelo prazo de 3 anos, conforme documento às fls. 155/156. Assim, a situação da servidora tornou-se precariamente regular, ao menos enquanto estiver em gozo da referida licença, no que tange à incompatibilidade de horários, haja vista que permanece ocupando um cargo efetivo de 40 horas semanais.

24. Quanto à devolução de valores pagos sem a respectiva contraprestação do serviço, não há uma certeza quanto ao descumprimento da jornada de trabalho no TRE/RJ ou na UFF, bem como quanto ao valor a ser devolvido, caso seja comprovado o descumprimento da jornada laborativa e, principalmente,

para qual entidade deve ser devolvido o valor, haja vista as informações apresentadas tanto pelo TRE/RJ quanto pela UFF.

25. A UFF apresentou as folhas de ponto da servidora (fls. 157/195), as quais atestam o cumprimento da jornada de trabalho, salvo algumas faltas no período. As folhas de ponto, todavia, não informam o horário de cumprimento da jornada de trabalho.

26. Consta no documento de fls. 5 do anexo 2 que foi instaurado pela UFF o Processo Administrativo Disciplinar nº 23069.004422/07-40, nos termos do art.133 da Lei nº 8.112/90, com vistas a esclarecer a situação de acúmulo de cargos, com intimação da referida servidora datada de 20 de junho de 2007.

27. O documento de fls. 45 do anexo 2 apresenta Declaração do Diretor-Geral do Hospital Universitário Antônio Pedro (HUAP-UFF), segundo o qual '(...) a servidora VÂNIA GOMES RIOS (...) exerce suas atribuições junto à Gerência de Enfermagem em Clínicas Cirúrgicas da Diretoria de Enfermagem cumprindo a carga horária de 30 (trinta horas) horas semanais de trabalho, distribuída em plantões noturnos de 19h às 7 horas, com base na Norma de Serviço nº 577, de 13/9/06, publicada no Boletim de Serviço nº 146, de 14/9/2006, amparada pelo Decreto nº 4.836, de 9 de setembro de 2003 (...).'

28. O TRE/RJ informa (fls. 60-A) que '(...) Nesta Administração, a servidora vem efetivamente cumprindo sua carga horária de 40 horas semanais (...)', encaminhando as folhas de ponto do período questionado, as quais apontam o cumprimento da jornada de trabalho, das 11h às 19h.

29. Fica evidente que há uma incompatibilidade de horários nos cargos ocupados pela servidora, pois, enquanto no TRE/RJ o horário da jornada diária é das 11h às 19h, na UFF, em regime de plantão, é das 19h às 7h, sendo impossível a servidora cumprir integralmente as duas jornadas.

30. Considerando que o pedido da Sra. Vânia Gomes Rios de redução da carga horária semanal para 20 horas foi indeferido pela UFF, é necessário que seja feita a opção prevista no art. 133 da Lei nº 8.112/90.

31. Consta nos autos (fls. 2 do anexo 2) requerimento da Sra. Vânia Gomes Rios para habilitar-se no presente processo. Tendo em vista a necessidade de se chamar a servidora ao Processo, na qualidade de responsável, para o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, haja vista os indícios de ter dado causa a dano ao erário, decorrente de recebimento indevido de remuneração sem a devida contraprestação de serviço, consoante o art. 2º, §1º, da Resolução TCU 36/95, combinado com o art. 144, §1º do RITCU. Assim, tendo em vista que a servidora deva ser chamada ao Processo, como responsável, entende-se que o requerimento perdeu seu objeto, devendo ser indeferido.

32. Assim, faz-se necessário determinar ao TRE/RJ que instaure, caso não tenha sido feito, o competente Processo Administrativo Disciplinar (PAD), nos termos do art. 133 da Lei nº 8.112/90, assim como à UFF que encaminhe o resultado do Processo Administrativo Disciplinar nº 23069.004422/07-40, a fim de se esclarecer a possível acumulação ilegal de cargos pela servidora Vânia Gomes Rios, a existência de boa ou má fé, bem como definir o quanto deve ser ressarcido pela servidora e a quem devem ser ressarcidos os valores recebidos sem contraprestação de serviço (União ou UFF), além da apuração de possíveis responsabilidades pelos chefes imediatos no período em análise.

ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS

33. Verificou-se que os órgãos e entidades envolvidos nos casos de acumulação de cargos por alguns de seus servidores demonstraram colaboração com o TCU no esclarecimento das questões levantadas, ao mesmo tempo em que adotaram procedimentos com vista a regularizar a situação dos servidores envolvidos, à exceção das servidoras Vânia Gomes Rios e Regina Célia Nogueira Campos.

34. Sendo assim, tendo em vista a necessidade de se aprofundar na questão da responsabilização pelos atos praticados, não caberia, nesta fase processual, a proposição de sanção aos responsáveis, o que poderá ser retomado, caso se confirme a efetiva responsabilização dos que foram chamados em audiência.

QUESTÃO INCIDENTE

35. Por ocasião da presente análise, surgiu uma questão incidental referente à possibilidade de acumulação de cargos, desde que fique demonstrada a compatibilidade de horários, conforme previsto no art.37, XVI, da CF conjugado com o §2º do art. 118 da Lei nº 8.112/90.

36. A CF, ao permitir a acumulação de determinados cargos públicos, exigiu que se comprovasse a compatibilidade de horários. Essa comprovação de compatibilidade de horários não pode ser confundida com uma simples declaração do servidor de compatibilidade de horários dos cargos que pretenda acumular. Trata-se de comprovação por meio de documentos, tais como folha de ponto do outro cargo que o servidor ocupa, endereço do local onde cumprirá a outra jornada de trabalho – uma vez que deve ser considerado o tempo de deslocamento entre os locais de trabalho –, termo de posse do outro cargo, dentre outros documentos.

37. A Lei nº 8.112/90, ao regular a matéria, limitou-se a reproduzir basicamente o texto constitucional, quando exigiu a comprovação da compatibilidade de horários. Veja-se que em nenhum momento a CF estabeleceu um limite máximo de horas semanais. A Lei nº 8112/90 também não o fez e nem poderia fazê-lo, pois estaria aumentando a restrição imposta pela constituição, o que levaria a uma inconstitucionalidade. As limitações impostas ao indivíduo pela Constituição, considerando que nossa sociedade se constituiu em um Estado Democrático de Direito, no qual se deu relevância aos direitos individuais, como proteção do cidadão frente ao Estado, devem ser interpretadas restritivamente. Quando a CF possibilitou a acumulação de determinados cargos, desde que compatíveis os horários, quis na verdade impor uma limitação ao Poder Público, em respeito ao direito do cidadão de exercer mais de uma atividade laborativa, em determinadas situações, haja vista o valor social atribuído ao trabalho (art. 1º, IV, da CF), elevando-o à categoria de um dos fundamentos do próprio Estado Brasileiro.

38. Essas considerações foram feitas tendo em vista que o TCU, em alguns casos de acumulação de cargos, entendeu que a acumulação deveria respeitar o limite de jornada de trabalho de 60 horas semanais. Todavia, entende-se que o TCU poderia rever esse entendimento, deixando de estabelecer um limite de horas semanais de trabalho e determinar, em casos semelhantes, que se comprove efetivamente a compatibilidade de horários, como condição de legalidade dos atos de admissão.

39. A questão tratada será objeto de representação por parte desta Unidade Técnica, nos termos do art. 237, VI, do RITCU.

CONCLUSÃO

40. Após a análise dos documentos apresentados, conclui-se que restaram parcialmente regularizados os casos de acumulação de cargos, com indícios de incompatibilidade de horários, com exceção da Sra. Vânia Gomes Rios, servidora pública do Tribunal Regional Eleitoral/RJ e da Universidade Federal Fluminense, a qual deverá optar por um dos cargos públicos, nos termos do art. 133 da lei nº 8.112/90, caso não consiga modificar sua jornada de trabalho seja no TRE/RJ ou na UFF, de forma a compatibilizar os horários de trabalho dos dois cargos.

41. O ressarcimento de valores eventualmente recebidos pelos servidores que acumulavam cargos com possível incompatibilidade de horários deverá ser levado adiante após a instauração e conclusão de Processos Administrativos Disciplinares pelo TRE/RJ, UFF e Unirio, nos termos do art. 133 da lei nº 8.112/90, devendo os responsáveis, tão logo concluam os respectivos PADs, informar o resultado e as providências adotadas ao TCU (SECEX-RJ).

42. Quanto ao entendimento do TCU de que, nos casos de acumulação lícita de cargos, seja respeitada a jornada de trabalho de no máximo 60 horas semanais, sugere-se que o TCU reveja esse entendimento e passe a exigir apenas a efetiva comprovação, no caso concreto, da compatibilidade de horários entre os cargos acumulados, como condição de legalidade dos atos de admissão.

43. Quanto às Audiências realizadas, entendeu-se que, diante da necessidade de se aprofundar na questão da responsabilização pelos atos praticados, não caberia, nesta fase processual, a proposição de sanção aos responsáveis, o que poderá ser retomado caso se confirme a efetiva responsabilização dos que foram chamados em audiência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Ante o exposto, propõe-se:

I) com base no art. 250, §1º, do RITCU, acatar as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis: Sr. Roberto de Souza Salles, Reitor da Universidade Federal Fluminense, Sra. Carlinda Marques Dias Pires, Diretora-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro – TRE/RJ e Sra. Malvina Tania Tuttman, Reitora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio);

II) determinar, consoante o disposto no art.250, II, do RITCU, ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro que instaure, caso ainda não tenha feito, Processo Administrativo Disciplinar, nos termos do art. 113 da Lei nº 8.112/90, com o objetivo de esclarecer os indícios de acumulações de cargos das servidoras Sra. Vânia Gomes Rios (TRE/RJ e UFF) e Regina Célia Nogueira Campos (TRE/RJ e Unirio), verificando, dentre outras questões, a presença de boa ou má fé por parte das servidoras, quantificando os valores recebidos a título de remuneração salarial sem a devida contraprestação de serviço e adotando medidas visando ao possível ressarcimento, além da apuração de responsabilidade daqueles que atestaram indevidamente o cumprimento da jornada de trabalho, sem a correspondente presença das servidoras, ou em horários diferentes do realmente trabalhado, dentre outras medidas pertinentes.

III) determinar, consoante o disposto no art.250, II, do RITCU, à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) que instaure, caso ainda não tenha feito, Processo Administrativo Disciplinar, nos termos do art. 113 da Lei nº 8.112/90, com o objetivo de esclarecer os indícios de acumulação de cargos da servidora Regina Célia Nogueira Campos (TRE/RJ e Unirio), verificando, dentre outras questões, a presença de boa ou má fé por parte da servidora, quantificando os valores recebidos a título de remuneração salarial sem a devida contraprestação de serviço e adotando medidas visando ao possível ressarcimento, além da apuração de responsabilidade daqueles que atestaram indevidamente o cumprimento da jornada de trabalho, sem a correspondente presença da servidora, ou em horários diferentes do realmente trabalhado, dentre outras medidas pertinentes.

IV) determinar, consoante o disposto no art.250, II, do RITCU, à Universidade Federal Fluminense (UFF) que encaminhe o resultado do Processo Administrativo Disciplinar nº 23069.004422/07-40, a fim de se esclarecer a possível acumulação ilegal de cargos pela servidora Vânia Gomes Rios, a existência de boa ou má fé, bem como definir o quanto deve ser ressarcido pela servidora e a quem devam ser ressarcidos os valores recebidos sem contraprestação de serviço (União ou UFF), além da apuração de possíveis responsabilidades pelos chefes imediatos no período em análise, dentre outras medidas pertinentes.

V) alertar ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, à Universidade Federal Fluminense e à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro que, em casos de acumulação lícita de cargos públicos, exija a comprovação, por meio das provas admitidas no ordenamento jurídico brasileiro, da compatibilidade de horários entre os cargos licitamente acumuláveis, a exemplo do tempo de deslocamento entre os locais de trabalho;

VI) indeferir o pedido de habilitação da Sra. Vânia Gomes Rios, tendo em vista a necessidade de se chamar a servidora ao Processo, na qualidade de responsável, para o exercício do direito ao contraditório e ampla defesa, haja vista os indícios de ter dado causa a dano ao erário, decorrente de recebimento indevido de remuneração sem a devida contraprestação de serviço, consoante o art. 2º, §1º, da Resolução TCU 36/95 combinado com o art. 144, §1º do RITCU, informando-a da decisão que vier a ser adotada;

VII) determinar, consoante o disposto no art.250, II, do RITCU, à SECEX-RJ que monitore as ações empreendidas pelo TRE/RJ, pela UFF e pela Unirio referente às medidas determinadas nos itens II, III e IV acima, bem como promova, oportunamente, a juntada destes autos às contas do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro – TRE/RJ relativas ao exercício de 2007, conforme determinado no item 9.4 do Acórdão 782/2007-TCU-Plenário;

VIII) arquivar os presentes autos, consoante o art. 169, IV, do RITCU."

7. O diretor técnico da unidade, em despacho de fls. 219, com o qual anuiu o titular da unidade, acresceu as seguintes considerações:

"3. Com relação ao apontado nos parágrafos 16, 31, 34 e 43, a intenção de se invocar as servidoras Regina Célia Nogueira Campos e Vânia Gomes Rios na qualidade de responsáveis no processo diz respeito à possibilidade de ambas serem chamadas aos presentes autos caso o resultado do Processo Administrativo Disciplinar – PAD sinalize para a ocorrência de dano ao erário, hipótese em que forçosa seria a oferta, por este Tribunal, do contraditório e ampla defesa (Princípio do devido processo legal), caso não seja obtido, pelo Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ e as Universidades Federal Fluminense (UFF) e Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), êxito na busca do devido ressarcimento, na via administrativa, esgotados os meios para tanto, consoante art. 8° da Lei n° 8.443/92.

4. No tocante ao apontado no parágrafo 27, cabe registrar a também necessidade de apuração, no devido PAD a ser instaurado pela Universidade Federal Fluminense, da declaração, datada de 19/5/2008, do Sr. Tarcisio Rivello, Diretor-Geral do Hospital Universitário Antônio Pedro (HUAP-UFF), noticiando o cumprimento, pela servidora Vânia Gomes Rios, junto à Gerência de Enfermagem em Clínicas Cirúrgicas da Diretoria de Enfermagem, da carga horária de 30 (trinta) horas semanais, distribuída em plantões noturnos de 19h às 7 h, com base na Norma de Serviço nº 577, de 13/9/06, publicada no Boletim de Serviço nº 146, de 14/9/2006, amparada pelo Decreto nº 4.836, de 9 de setembro de 2003, quando a jornada de trabalho contratada aponta para 40 (quarenta) horas semanais.

5. Tem-se ainda que a iniciativa da proposição inserta no parágrafo 39 cabe ao Sr. Auditor, não sendo, num primeiro momento, uma decisão adotada por esta unidade técnica em seu conjunto.

6. Por fim, em acréscimo, cabe sugerir o envio de cópia das instruções técnicas, fls. 15-25, 75-80, 121-129 e 209-219 ao Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ e as Universidades Federal Fluminense (UFF) e Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), de forma a subsidiar a apuração ora determinada."

É o Relatório.

VOTO

Versam os autos sobre auditoria de conformidade realizada no TRE/RJ, por força do Acórdão 1.798/2006 – Plenário, que constatou acumulação irregular de cargos públicos por servidores do órgão.

2. Em face das irregularidades apuradas, foi publicado o Acórdão 782/2007 – Plenário, por meio do qual as unidades jurisdicionadas foram instadas a comprovar a efetiva frequência dos servidores no período compreendido entre 1º/11/2006 a 9/3/2007, tendo sido, ainda, determinado ao TRE/RJ que adotasse às providências previstas pelo art. 133 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para a regularização das acumulações verificadas.

3. Em seu último pronunciamento, a Secex/RJ noticiou persistirem irregularidades relativas à situação das servidoras Regina Célia Nogueira Campos e Vânia Gomes Rios.

4. Na oportunidade, a unidade instrutiva ressaltou que os documentos carreados aos autos não seriam suficientes para a apuração de eventual débito decorrente de percepção irregular de remuneração e para imputação de eventual responsabilidade às autoridades arroladas.

5. Em consequência disso, a Secex/RJ propôs, dentre outros, o envio de determinações ao TRE/RJ e à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, para a instauração de processo administrativo disciplinar – PAD, com base no art. 133 da Lei nº 8.112, de 1990, bem como o envio de determinação à Universidade Federal Fluminense – UFF, para que apresentasse o resultado do PAD instaurado por essa IFES.

6. A proposta da unidade instrutiva parte, basicamente, da observação de que, embora os órgãos/entidades consultados atestem que as servidoras cumpriram suas obrigações funcionais regularmente, os documentos apresentados pelo TRE/RJ e Unirio, no caso da Sra. Regina Campos, e pelo

TRE/RJ e UFF, no caso da Sra. Vânia Gomes Rio, revelam conflito entre as jornadas de trabalho no período compreendido entre 1º/11/2006 a 9/3/2007.

7. Com efeito, a carga horária semanal das servidoras no TRE/RJ é de 40 horas, sendo que a Sra. Regina Campos cumpre, ainda, 40 horas na Unirio, e a Sra. Vânia Gomes Rios cumpre 30 horas na UFF.

8. Ainda segundo a Secex/RJ, no caso da Sra. Regina Célia, tal incompatibilidade poderia ser desconsiderada, se verídicas as informações prestadas pela interessada de que, no período da auditoria do TCU, teria cumprido expediente durante o turno noturno.

9. Ocorre que essa alteração de turno de trabalho revelaria, ainda segundo a unidade instrutiva, falta de controle da administração da Unirio em relação ao cumprimento da jornada de trabalho por seus servidores, aspecto que suscitaria dúvidas acerca da veracidade do cumprimento da referida jornada pela interessada, bem como dúvidas sobre a responsabilidade das chefias imediatas pelo ateste na folha de ponto de horário fictício ou pela autorização de descumprimento da jornada de trabalho pela servidora.

10. Por último, a proposta da Secex/RJ, no caso da servidora Vânia Rios, estaria fundada no fato de ainda não estar disponível o resultado do PAD instaurado pela UFF para apurar o indevido acúmulo de cargos.

11. Feitas essas considerações iniciais, passo ao mérito.

12. De plano, mostra-se inócua a discussão envolvendo compatibilidade de horário entre as jornadas de trabalho das servidoras nos diferentes locais de labor, uma vez que os cargos por ela ocupados não estão dentre os quais há previsão constitucional para acumulação, **ex vi** do art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, **verbis**:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;"

13. A possibilidade de acúmulo de cargos público no ordenamento jurídico pátrio está como regra restrita às situações previstas pelas alíneas do inciso XVI do mencionado art. 37 e, mesmo assim, nos casos em que haja compatibilidade de horário entre as jornadas.

14. No caso em tela, além da flagrante incompatibilidade de horários, tem-se que os cargos ocupados pelas servidoras não guardam relação com os elencados nas citadas alíneas, haja vista que as atividades por elas desempenhadas são a de técnico judiciário no TRE/RJ e a de técnico em enfermagem na Unirio/UFF.

15. Embora essa pareça uma leitura clara do texto constitucional, tenho que as consequências do impacto dessa interpretação na esfera subjetiva dos direitos das servidoras clamam por uma abordagem mais detalhada sobre a questão.

16. De início, vale ressaltar que os cargos em espécie não se referem à atividade de magistério, o que afasta, de plano, a aplicação das alíneas "a" e "b" do permissivo constitucional.

17. Eventual dúvida em relação à subsunção do caso em tela ao que prevê o disposto na alínea "c", por sua vez, é afastada a partir de uma leitura mais atenta do preceito constitucional.

18. O que prevê o referido dispositivo é a possibilidade de acúmulo quando se tratar de dois cargos/empregos privativos de profissionais de Saúde, com profissões regulamentadas.

19. A redação do texto constitucional não permite inferir como possível a combinação de um cargo/emprego privativo de profissional de Saúde com outro, em outra área, que não a privativa de profissional de Saúde.

20. Fosse essa a intenção do legislador constituinte, haveria, também nesse caso, a mesma previsão contida nas alienas "a" e "b" para o servidor que ocupa cargo de professor.

21. Repare que no caso de professor o constituinte autorizou o acúmulo de dois cargos dessa natureza, bem como permitiu o desempenho em um cargo de professor combinado com outro cargo técnico ou científico.

22. Resta claro, pois, que a redação do texto constitucional não autoriza o acúmulo de um cargo privativo da área de Saúde com outro, de diferente natureza.

23. Diante disso, repiso, o acúmulo de cargo de técnico em enfermagem com técnico judiciário, como o observado no caso em tela, constitui afronta ao que dispõe a Constituição Federal, não podendo, por essa razão, ter o amparo desta Corte de Contas.

24. Em casos dessa natureza, a autoridade que tiver ciência da acumulação ilegal está obrigada a promover sua imediata apuração, mediante o que dispõe o art. 133 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, assegurando ao servidor ampla defesa, sob pena de responsabilidade civil-administrativa em caso de omissão, nos termos do art. 124, c/c art. 143, do referido diploma legal.

25. Nos autos deste processo, tenho como improdutivo que tal providência seja adotada por cada órgão/entidade envolvido. Assim, tendo em conta que as duas servidoras exercem atividades laborais no TRE/RJ, considero que a adoção do procedimento sumário a que alude o art. 133 da Lei nº 8.112, de 1990, por este órgão seja a solução de maior racionalidade processual.

26. Registre-se que a determinação em tela não se confunde com a que foi dirigida ao órgão por ocasião da prolação do Acórdão 782/2007 – Plenário. O foco, na oportunidade, era a regularização da acumulação dos cargos pelas servidoras, o que, no entendimento do TRE/RJ, teria sido ajustado, no caso da Sra. Regina Campos, em face da documentação por ela apresentada de que sua carga de trabalho na outra instituição teria passado a 20 horas semanais.

27. Para que não restem dúvidas nesta oportunidade, deverá ser esclarecido ao órgão que não se trata de ajuste de jornada de trabalho em diferentes órgãos, mas de procedimento para que o servidor faça a opção informada pelo art. 133 do Estatuto dos Servidores, haja vista que os cargos em tela não são legitimamente acumuláveis.

28. Outro aspecto suscitado nos autos diz respeito a eventual dano suportado pelo erário em razão das acumulações ilegais. E aí impende destacar que a acumulação de cargos, por si só, não é um fator que, necessariamente, gere danos ao erário.

29. Para a configuração de eventual dano, deve ser comprovado que houve pagamento de remuneração sem contrapartida laboral. No caso da Sra. Regina Campos, em meio às informações conflitantes sobre seus turnos de trabalho, deverá a Unirio ser instada a apurar os fatos, de forma que verifique, de fato, se a servidora cumpriu as horas previstas em sua jornada de trabalho.

30. E, neste caso, a IFES deverá considerar as informações prestadas pelo TRE/RJ de que a servidora *"cumpriu regularmente a sua jornada de trabalho neste Regional"*, o que significa dizer que, no período considerado – 1º/11/2006 a 9/3/2007, a servidora compareceu ao expediente normal do TRE/RJ, entre 11h e 19h, exceto no período entre os dias 20/12/2006 a 31/1/2007, quando o expediente foi de 13h as 18h.

31. A partir dessas informações, a entidade deverá adotar as medidas cabíveis para resguardar o erário, caso seja evidenciado dano aos cofres públicos, informando esta Corte as medidas porventura adotadas.

32. Ainda sobre a questão envolvendo a servidora Regina Campos, acolho a proposta da unidade instrutiva (com sutil modificação) no sentido de recomendar à Unirio que apure, mediante PAD, possíveis desvios de conduta da chefia imediata, em face da possibilidade de irregularidade do controle das folhas de ponto dos servidores. Eis que esta Corte já se pronunciou no sentido de que é mais adequado recomendar a abertura de sindicância ou processo administrativo destinado a apurar infração meramente

disciplinar cometida por servidor público, sem prejuízo de, oportunamente, examinar o efeito na gestão financeira de problema verificado naquela gestão administrativa disciplinar.

33. Vejo que o entendimento desta Corte, consubstanciado, dentre outros, nos Acórdãos 495/2008 e 104/2009, ambos de Plenário, resguarda a esfera de competência dos jurisdicionados no tocante aos aspectos meramente disciplinares.

34. Tal posicionamento, contudo, não afasta a competência do Tribunal quando tal determinação tem por objetivo apurar fatos relacionados com possíveis danos ao erário.

35. A mesma determinação para que seja apurado conflito de horário nas jornadas de trabalho da servidora Vânia Rios deve ser dirigida à UFF, independentemente da notícia de que já estaria em curso na entidade PAD com vistas a *"esclarecer a situação de acúmulo de cargos"*, de forma que não reste dúvidas sobre a necessidade de que sejam adotadas as medidas legais para resguardo do patrimônio público, caso fique evidenciado dano ao erário decorrente de percepção de remuneração pela servidora sem contrapartida laboral.

36. Além das questões supracitadas, foram apresentadas questões envolvendo: (i) o julgamento das razões de justificativa apresentadas pelos gestores dos órgãos/entidades chamados em audiência; (ii) o limite de 60 horas adotado pela Corte em caso de cargos acumuláveis; (iii) a habilitação da Sra. Regina Campos nos autos; (iv) o envolvimento de órgãos/entidades estaduais e municipais; e (v) proposta de alerta aos órgãos/entidades.

37. Com base nas considerações até aqui expendidas, acolho parcialmente as justificativas apresentadas pelos responsáveis: Sr. Roberto de Souza Salles, Reitor da Universidade Federal Fluminense, Sra. Carlinda Marques Dias Pires, Diretora-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro – TRE/RJ e Sra. Malvina Tania Tuttman, Reitora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

38. E a discussão envolvendo o limite de 60 horas mostra-se inoportuna neste momento. A uma, porque, como demonstrado, o vício nestes autos não trata de limite de jornadas, mas de impossibilidade de acumulação dos cargos; a duas, porque o limite em questão tem por base o princípio da razoabilidade, sendo essa a dedução possível dos termos do Acórdão 400/2008 – Segunda Câmara, que assentou:

"Embora o texto constitucional não limite a jornada de trabalho a que podem ser submetidos os servidores ou empregados sob regime de acumulação, devem ser utilizados parâmetros em função do interesse público e objetivando proporcionar ao servidor ou empregado o exercício regular dos cargos ou empregos em que estiver investido. Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal tem admitido como limite máximo em casos de acumulação de cargos ou empregos públicos a jornada de trabalho de 60 horas semanais."

39. No que tange ao pedido de habilitação nos autos apresentado pela Sra. Vânia Rios, observo que, nos termos dos arts. 144, § 2º, e 146, §§ 1º e 2º do RITCU, o deferimento de pedido de ingresso como interessado deve ser fundado em requisito claramente demonstrado pelo requerente, qual seja: razão legítima para intervir no processo. E a não comprovação desse requisito implica o indeferimento do pedido por parte do Relator, nos termos do art. 146, § 2º, do RITCU.

40. No presente caso, em que pese as determinações emanadas desta Corte terem como alvo primário as entidades fiscalizadas, resta claro que as medidas daí decorrentes terão impacto direto no patrimônio jurídico da interessada, de modo que, assim, entendo devidamente demonstrada a razão para intervir nos autos por parte da requerente.

41. Já em relação à proposta de alerta, deixo de acolhê-la, uma vez que a natureza das irregularidades nestes autos, qual seja, a incompatibilidade entre os cargos ocupados pelas servidoras, não corresponde ao teor do alerta proposto, cuja essência versa sobre a incompatibilidade de horário entre jornadas de trabalho.

42. Por fim, a despeito das informações de que a servidora Regina Campos foi exonerada dos cargos que exercia no governo do Estado do Rio de Janeiro e no município do Rio de Janeiro, considero

oportuno o envio, para conhecimento, de notificação aos órgãos de controle externo das referidas unidades federativas.

Pelo exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de março de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 606/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.323/2006-0.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
3.2. Responsáveis: Carlinda Marques Dias Pires (CPF 759.778.267-53); Malvina Tania Tuttman (CPF 151.271.507-78); Roberto de Souza Salles (CPF 434.300.237-34).
4. Órgão/Entidades: Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ – JE, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, Universidade Federal Fluminense.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Sefip e Secex/RJ.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada a distância no Tribunal Eleitoral Regional – TRE/RJ, no período de 1º/11/2006 a 9/3/2007, por força do Acórdão 1.798/2007 – Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Roberto de Souza Salles, Carlinda Marques Dias Pires e Malvina Tania Tuttman;
9.2. deferir o pedido de habilitação da Sra. Vânia Gomes Rios nos autos, nos termos do arts. 144, § 2º, e 146 do RITCU;
9.3. recomendar ao Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ, com base no art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, que instaure, caso ainda não o tenha feito, os procedimentos previstos pelo art. 133 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em face da Sra. Regina Célia Nogueira Campos, tendo em conta a acumulação irregular pela servidora do cargo de técnico judiciário nesse órgão e de técnico em enfermagem na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, em afronta art. 37, XVI, da Constituição Federal, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da notificação, as medidas adotadas;
9.4. determinar à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro que:
9.4.1. com base no art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, apure, caso ainda não o tenha feito, os indícios de que a Sra. Regina Célia Nogueira Campos desempenhou suas atividades laborais como técnica em enfermagem nessa instituição em conflito de horários com a atividade desempenhada pela mesma servidora no Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ, no período de 1º/11/2006 a 9/3/2007, em face das informações prestadas pelo

TRE/RJ de que a servidora, no referido período, cumpriu regularmente sua jornada de trabalho naquele órgão, correspondente ao turno das 11h às 19h, exceto no período de 20/12/2006 a 31/1/2007, ocasião em que o turno de trabalho circunscreveu-se entre 13h e 18h;

9.4.2. adote, com base no art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990, as medidas de ressarcimento do erário, caso reste comprovado dano ao erário, consubstanciado em percepção de remuneração sem a correspondente contrapartida laboral, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da notificação, as medidas adotadas;

9.5. determinar à Universidade Federal Fluminense, com base no art. 43, I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, que adote as medidas de ressarcimento do erário, previstas pelo art. 46 da Lei nº 8.112, de 1990, caso, no Processo Administrativo Disciplinar nº 23069.004422/07-40, instaurado por essa instituição para esclarecer a situação de acúmulo de cargos da Sra. Vânia Gomes Rio, reste comprovado dano ao erário, consubstanciado em percepção de remuneração sem a correspondente contrapartida laboral, informando a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da notificação, as medidas adotadas;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta ao:

9.6.1. Tribunal Regional Eleitoral – TRE/RJ, à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Federal Fluminense, para subsidiar as providências determinadas neste Acórdão;

9.6.2. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, para conhecimento;

9.7. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de, nos termos do art. 250, II, do RITCU, determinar à Secex/RJ que monitore o cumprimento das medidas contidas neste Acórdão, adotando as medidas cabíveis no caso de seu descumprimento.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0606-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 002.128/2008-1.
Apensos: TC 012.847/2010-0, TC 017.034/2009-8.

Natureza: Representação.

Entidade: Município de Marataizes/ES.

Responsáveis: Angélica de Almeida Marvila (099.579.277-10); Antônio Bitencourt (114.273.537-00); Felipe Meleipe (096.580.357-01); Geovana Santana Rohor (094.785.547-51); Kelly Figueiredo Soares (081.977.557-60); Marco Cesar Nunes de Mendonça (575.725.187-53); Petruska Veiga Soares Quinteiro (008.518.137-47); Weslene Batista Gomes (022.832.257-01).

Interessado: Câmara Municipal de Marataízes/ES (01.618.430/0001-34).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE REPASSE. ILEGALIDADE EM CONVITE REALIZADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DE ALGUNS RESPONSÁVEIS E REJEIÇÃO DOS DEMAIS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. INABILITAÇÃO DO EX-PREFEITO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. FORMAÇÃO DE APARTADO. COMUNICAÇÃO AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada, com amparo no art. 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, pela Câmara Municipal de Marataízes/ES, com base nos trabalhos realizados por Comissão Parlamentar de Inquérito, informando sobre irregularidades praticadas pelo Sr. Antônio Bitencourt, prefeito municipal na gestão 2005-2008, na aplicação de recursos oriundos do Contrato de Repasse nº 0141741-29/2002/SEDU/CAIXA (Siafi n° 459069), firmado entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o município (fls.74/79).

2. Os recursos obtidos por meio desse contrato de repasse foram destinados à construção de 1.638 m de rede coletora de esgoto no município de Marataízes, no montante de R$ 105.000,00, sendo R$ 100.000,00 transferidos pela Superintendência de Negócio da Caixa Econômica Federal em Vila Velha/ES, na condição de Contratante, e o restante (R$ 5.000,00), como contrapartida da Prefeitura Municipal de Marataízes/ES.

3. Na instrução de 30/4/2010, o auditor da Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (Secex/ES) analisou documentação encaminhada pela prefeitura (fls. 185/315) e pela CEF (fl. 172), solicitada por diligência formulada por meio dos Ofícios nºs 958 e 959, de 6 de outubro de 2008 (fls. 168/169), e indicou não ter restado comprovado dano ao erário, mas algumas irregularidades no processo licitatório, que não chegaram a comprometer a execução do Programa Saneamento é Vida (fls. 316/318).

4. No parecer de 2/2/2010, a gerente de divisão substituta consignou que, apesar de não ter restado comprovada a hipótese de dano ao erário, respaldada principalmente pelo resultado da fiscalização efetuada pela CEF ao longo da execução da obra, as irregularidades ocorridas no processo licitatório, discutidas neste processo, possuíam natureza grave, comprometendo a validade do procedimento licitatório como um todo (fls. 321/326).

5. Por esse motivo, a unidade técnica promoveu audiência, por delegação de competência, conforme despacho de 24/2/2010 (fl. 335), dos responsáveis arrolados nos autos. E as razões de justificativas apresentadas estão acostadas nos Anexos 3, 4, 5, 6 e 7 deste processo.

6. A seguir transcrevo (com os ajustes de forma pertinentes) a instrução de fls. 445/456, que analisa os elementos apresentados e oferece proposta de mérito, nos seguintes termos:

"ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS

6 . O ex-prefeito, Sr. Antônio Bitencourt, foi ouvido em audiência pela:

a) 'homologação do resultado do Convite nº 053/2005 e adjudicação do seu objeto à empresa Square Construtora Ltda., sem que se verificassem as irregularidades baseadas na infringência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, insculpido nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, uma vez que para a habilitação dos participantes da Carta Convite nº 053/2005,

exigia-se em seu Capítulo IV, item 4.1, alínea 'b', como prova da regularidade fiscal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993), dentre outros documentos, a apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND), perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); bem como na violação ao art. 195, §3º, da Constituição Federal, visto que a referida empresa encontrava-se em débito junto ao INSS na data da abertura das propostas, ocorrida em 18/8/2005, considerando-se que os seus débitos 'aparentes' somente foram saldados 4 (quatro) dias depois, ou seja, em 22/8/2005';

b) 'condução da Carta Convite nº 053/2005 sem que tivessem sido apresentadas ao menos três propostas válidas ou justificativas formais para a ausência desse número, assim como não repetição daquele procedimento licitatório, por força da posição firmada pelo TCU por meio da Súmula nº 248 que diz: 'Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessadas, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993';

c) 'não anexação ao edital da Carta Convite nº 053/2005 do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme dispõe o art. 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, visto que o orçamento integrante do Anexo I daquele edital somente continha as unidades dos materiais e a descrição dos serviços solicitados, com as suas respectivas quantidades, sem a cotação do preço unitário, o que resultou na contratação da empresa Square Construtora Ltda. pelo valor global de R$118.753,82 (cento e dezoito mil, setecentos e cinquenta e três reais e oitenta e dois centavos), considerado o único e o menor preço ofertado, 12% (doze por cento) superior ao orçamento elaborado previamente pela Prefeitura Municipal de Marataízes, e não integrante do edital, que estimava para a referida obra o custo de R$106.050,00 (cento e seis mil e cinquenta reais)'; e

d) 'contratação da empresa Square Construções Ltda. de propriedade do sobrinho do então gestor, Alessandro Silva Bitencourt, para a construção de rede coletora de esgoto sanitário no Município de Marataízes/ES, configurando conflito de interesses entre o Sr. Antônio Bitencourt, então Prefeito e Ordenador das Despesas, e a Administração Pública, razão pela qual se afrontou o art. 9º, ***caput****, incisos I e III, e parágrafo 3º, da Lei 8.666, de 1993, além dos Princípios Constitucionais da Moralidade, Impessoalidade e Isonomia'.*

7 . O responsável atendeu à audiência em 13/4/2010 (fls. 02/06 do Anexo 4), respondendo item por item.

8 . Quanto à 'homologação do resultado do Convite nº 053/2005 e adjudicação do seu objeto à empresa Square Construtora Ltda., sem que se verificassem as irregularidades baseadas na infringência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório', o responsável alegou que a inadimplência perante o INSS não foi ocasionada pela empresa e sim pelo próprio município de Marataízes.

9. Portanto 'a Comissão de Licitação reconhecendo que a falha era do município, [...] decidiu pelo acatamento do recurso, [...] baseado no parecer da Procuradoria Jurídica do Município sua habilitação'. Assim, por presunção de que a Comissão de Licitação conduziu seus trabalhos com idoneidade e probidade, e de forma lícita, ele assinou a homologação do certame.

10 . No que concerne a inexistência do mínimo de três propostas válidas, o ex-prefeito informou que não era de seu conhecimento, à época, a existência da Súmula n° 248 do TCU. Seu entendimento era de que teria apenas de convidar pelo menos três participantes. Porém, ele atribuiu o não comparecimento dos representantes das demais empresas convidadas ao descrédito dos fornecedores e empreiteiros, pela situação de inadimplência vivida pelo município no governo anterior.

11 . Por fim, o responsável alegou que a não repetição do certame se deu pelas dificuldades de conseguir empresas interessadas e pela urgência da obra que iria solucionar boa parte dos problemas crônicos do município.

12. Com relação a 'não anexação ao edital da Carta Convite nº 053/2005 do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme dispõe o art. 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93', o responsável reconheceu a falha e alegou equívoco na montagem do processo, devido à sua inexperiência no trato com processos dessa natureza e da Comissão de Licitação que estava, ainda, em processo de aprendizagem.

13. Finalmente, quanto à contratação da empresa pertencente ao seu sobrinho, o respondente alegou que o grau de parentesco por si só não indicaria presunção de violação aos princípios constitucionais de moralidade, da impessoalidade ou da isonomia, porque o certame licitatório ocorreu publicamente, sendo convidadas quatro empresas e o convite permaneceu no mural de avisos da prefeitura pelo tempo legal. Além disso, 'é de conhecimento público que a pessoa do contratado e a pessoa do ex-prefeito, ainda que possuam grau de parentesco, são divergentes no âmbito pessoal e familiar'.

14 . Diante desse relato, observa-se que o respondente reconhece a ocorrência das falhas e as justifica atribuindo culpa, ora à suposta gestão de seu antecessor, ora à inexperiência tanto de sua parte quanto da parte dos membros da CPL, afirmando, tão somente, que não houve dolo ou má-fé na condução do certame licitatório.

15. Segundo a jurisprudência do TCU acerca da responsabilização de agentes públicos, tem-se que a homologação equivale à aprovação do certame pela autoridade competente, que deve ser precedido de um exame criterioso dos atos que integraram todo o processo. Cabe a essa autoridade verificar se existe algum vício de ilegalidade. Caso isso ocorra, deverá determinar seu saneamento, quando cabível, ou até a anulação do certame, quando necessário. No certame licitatório em debate, o ex-prefeito abdicou dessa incumbência, alegando apenas 'que os procedimentos foram conduzidos de forma lícita' pelo presidente da CPL.

16 . Ademais, conforme já deliberado pelo TCU no Acórdão 681/2005–Plenário, de 1°/6/2005, que ratificou o Acórdão 195/2004–Plenário, de 3/3/2004, 'não cabe ao ex-prefeito jogar a culpa em cima da CPL para eximir-se da sua responsabilidade. O ato homologatório não é meramente formal. Ao chancelar o processo, a autoridade superior valida e se responsabiliza pelos atos da CPL'.

17. A alegação de descrédito junto aos fornecedores e empreiteiros bem como a dificuldade de contratação devido a burocracia e a falta de empresas em situação irregular só poderia ser comprovada se houvesse a repetição do certame licitatório, convidando outras empresas. Aliás, conforme pesquisa efetuada no sistema de cadastro da Receita Federal, foram encontradas, além das quatro empresas convidadas, dezenove empresas do ramo sediada no município de Marataízes (fls. 395/432) e seis empresas sediadas no município vizinho de Itapemirim (fls. 433/444). Portanto, não houve justificativa plausível para a não repetição do processo licitatório.

18. É conveniente ressaltar, também, que uma das quatro empresas convidadas refere-se a A. Z. Tratores e Terraplenagens Ltda. – ME, cuja atividade econômica é 'Comercio e Varejo de peças e acessórios novos para veículos' (fls. 393/394).

19. De igual modo, o responsável não conseguiu explicar convincentemente a contratação de empresa de propriedade de seu sobrinho diante da quantidade de empresas do mesmo ramo sediada no município e no município vizinho.

20 . Assim, as razões de justificativas apresentadas não devem ser acatadas, uma vez que não foram suficientes para eximir o ex-prefeito das irregularidades detectadas.

21. O procurador geral da Prefeitura Municipal, Sr. Marco Cesar Nunes de Mendonça, foi ouvido pela:

a) 'emissão de parecer sobre Recurso Administrativo impetrado pela Square Construtora Ltda. contra inabilitação da referida empresa na Carta Convite nº 053/2005, por ter apresentado Certidão de Regularidade do INSS com data vencida, sendo que ao invés do então Procurador Geral da Prefeitura Municipal de Marataízes ter seguido o caminho da legalidade, indispensável em procedimentos da espécie, opinou – ilegalmente – pela aceitação dos documentos, e consequentemente pelo provimento do recurso, induzindo em erro a Comissão Permanente de Licitação - CPL, que incorreu nas irregularidades baseadas na infringência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, insculpido nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que para a habilitação dos participantes da citada Carta Convite, exigia-se em seu Capítulo IV, item 4.1, alínea 'b', como prova da regularidade fiscal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993), dentre outros documentos, a apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND), perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), bem

como na violação ao art. 195, §3º, da Constituição Federal, visto que a referida empresa encontrava-se em débito junto ao INSS na data da abertura das propostas, ocorrida em 18/8/2005, considerando-se que os seus débitos 'aparentes' somente foram saldados 4 (quatro) dias depois, ou seja, em 22/8/2005'; e

b) 'não anexação ao edital da Carta Convite nº 053/2005 do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme dispõe o art. 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, visto que o orçamento integrante do Anexo I daquele edital somente continha as unidades dos materiais e a descrição dos serviços solicitados, com as suas respectivas quantidades, sem a cotação do preço unitário, o que resultou na contratação da empresa Square Construtora Ltda. pelo valor global de R$118.753,82 (cento e dezoito mil, setecentos e cinquenta e três reais e oitenta e dois centavos), considerado o único e o menor preço ofertado, 12% (doze por cento) superior ao orçamento elaborado previamente pela Prefeitura Municipal de Marataízes, e não integrante do edital, que estimava para a referida obra o custo de R$106.050,00 (cento e seis mil e cinquenta reais)'.

22. O responsável apresentou suas razões de justificativa em 3/5/2010 (fls. 123/124 do Anexo 3), ocasião em que aditou o contido em sua defesa anterior, reiterando seus requerimentos anteriores e fundamentando nas defesas da Sra. Weslene Batista Gomes (fls. 03/05 do Anexo 6) e do Sr. Felipe Meleipe (fls. 02/18 do Anexo 5), apenas com relação ao seu parecer emitido sobre o recurso impetrado pela Square Construtora Ltda., alegando que 'a empresa estava rigorosamente em dia com a sua obrigação, e que não poderia ser penalizada por erros da administração municipal' e que o próprio auditor do INSS certificou essa situação (fl. 234).

23 . Os requerimentos anteriores que o respondente mencionou em suas razões de justificativa apresentada em 3/5/2010 (fls. 123/124 do Anexo 3) referem-se às solicitações de vistas dos autos, cópia do processo e prorrogação de prazo (fls. 355/356), concedidas por despacho de 25/3/2010 (fl. 360); nova prorrogação de prazo (fl. 375), concedida em 16/4/2010 (fl. 376), e que fossem notificadas outras pessoas relacionadas no seu documento (fls. 02/08 do Anexo3), sem especificar exatamente os motivos que ensejariam tais notificações.

24. Quanto à resposta do Sr. Marco Cesar, é conveniente evocar a análise feita nos itens 4 e 5 do parecer de 2/2/2010 (fls. 321/322), que essa declaração subscrita pelo auditor do INSS, 'além de possuir caráter estritamente particular, uma vez que não foi expedida pelo representante do órgão, foi firmada na mesma data daqueles pagamentos (22/08/2005), referindo-se, portanto, à quitação daquelas dívidas. Logo, se existissem dívidas mais antigas em desfavor da citada empresa, elas não seriam contempladas por aquela declaração, apenas por uma Certidão Negativa de Débito'.

25 . Depreendeu-se, portanto, que na tentativa de se burlar a exigência do edital, 'obteve-se justamente o contrário, qual seja, a comprovação de que a referida empresa encontrava-se em débito junto ao INSS na data da abertura das propostas, ocorrida em 18/08/2005 (fls. 52), considerando-se que os seus débitos somente foram saldados 4 (quatro) dias depois, em 22/08/2005'.

26 . O Sr. Marco Cesar afirmou que exercia apenas a função de parecerista e que tanto a CPL quanto o chefe do executivo municipal possuíam independência pela função que exerciam. Esse argumento, apesar de verídico, não pode ser acatado porque a Assessoria Jurídica também é responsável pela legalidade de seus pareceres. É entendimento pacífico deste Tribunal que cabe ao órgão jurídico, ao emitir parecer, analisar se todos os requisitos legais foram atendidos. Agindo ao desabrigo das normas legais, o procurador deve ser responsabilizado solidariamente (Acórdão 19/2002-Plenário e Acórdão 2.960/2003-1ª Câmara).

27 . De igual modo, com relação a não anexação ao edital da Carta Convite nº 053/2005 do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme dispõe o art. 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, verifica-se pelo despacho de fl. 10 do Anexo 3, esse edital foi submetido à Procuradoria Jurídica para análise e parecer. Porém, ao analisar o processo, o procurador não mencionou qualquer ressalva em seu despacho, consignando apenas sua devolução à CPL com os seguintes dizeres: 'Somos favoráveis ao contido no Convite n° 053/05, referente ao Processo n° 6.595/05' (fl. 10-verso, do Anexo 3).

28 . Diante disso, as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Marco Cesar não devem ser acatadas, uma vez que não foram suficientes para isentá-lo das irregularidades a ele imputadas.

29. O Sr. Felipe Meleipe, foi ouvido pelas seguintes irregularidades:

a) 'habilitação da empresa Square Construções Ltda. no âmbito da Carta Convite nº 053/2005, verificando-se a infringência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, insculpido nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que para a habilitação dos participantes da Carta Convite nº 053/2005, exigia-se em seu Capítulo IV, item 4.1, alínea 'b', como prova da regularidade fiscal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993), dentre outros documentos, a apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND), perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), bem como a violação ao art. 195, §3º, da Constituição Federal, visto que a referida empresa encontrava-se em débito junto ao INSS na data da abertura das propostas, ocorrida em 18/8/2005, considerando-se que os seus débitos 'aparentes' somente foram saldados 4 (quatro) dias depois, ou seja, em 22/8/2005';

b) 'condução da Carta Convite nº 053/2005 sem que tivessem sido apresentadas ao menos três propostas válidas ou justificativas formais para a ausência desse número, assim como não repetição daquele procedimento licitatório, por força da posição firmada pelo TCU por meio da Súmula nº 248 que diz: 'Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessadas, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993'; e

c) 'não anexação ao edital da Carta Convite nº 053/2005 do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme dispõe o art. 40, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, visto que o orçamento integrante do Anexo I daquele edital somente continha as unidades dos materiais e a descrição dos serviços solicitados, com as suas respectivas quantidades, sem a cotação do preço unitário, o que resultou na contratação da empresa Square Construtora Ltda. pelo valor global de R$118.753,82 (cento e dezoito mil, setecentos e cinquenta e três reais e oitenta e dois centavos), considerado o único e o menor preço ofertado, 12% (doze por cento) superior ao orçamento elaborado previamente pela Prefeitura Municipal de Marataízes, e não integrante do edital, que estimava para a referida obra o custo de R$106.050,00 (cento e seis mil e cinquenta reais)'.

30 . O responsável apresentou suas razões de justificativa (fls. 02/10 do Anexo 5) procedendo, de início, um breve relato de todo o processo licitatório e, posteriormente, respondeu item por item da audiência.

31. Quanto à habilitação da Square Construção Ltda., sem prova da regularidade fiscal, o respondente informou que a empresa havia apresentado toda a documentação exigida no edital, porém a certidão negativa do INSS não possuía data de validade. Por isso, 'mesmo após vastas alegações e explicações feitas pelo representante', a empresa foi inabilitada na reunião de 18/8/2005, conforme ata de fl. 221.

32. Irresignada, a empresa interpôs recurso, 'juntando vasta documentação, que comprovava suas alegações feitas na data da reunião de abertura de envelopes'. 'Diante da Comprovação de que a empresa se mostrava quite como INSS, [...] a Comissão entendeu justo rever sua decisão e acatar o recurso', ocorrendo, por consequência, na reunião de 9/9/2005 (fl. 242), declaração de vencedora do certame pelo valor global de R$118.753,82 (cento e dezoito mil, setecentos e cinquenta e três reais e oitenta e dois centavos). Caso a Comissão mantivesse sua primeira decisão, 'com certeza [ela] tombaria em sede judicial, diante da farta documentação apresentada', principalmente porque a causa do empecilho enfrentado pela empresa originou de atos dos antigos gestores do Município.

33 . Com relação à condução do certame licitatório sem a participação de no mínimo três interessados, o responsável alegou dificuldades enfrentadas pelo município tais como: (i) falta de servidor e de veículo disponível para entrega dos convites; (ii) dificuldade de encontrar licitantes para determinadas licitações; (iii) falta de interesse em participar de licitação por descrédito dos órgãos públicos; e, (iv) a aplicação implacável da Súmula n° 248 do TCU seria decidir que nenhum município de pequeno porte do país realizaria licitações de forma célere, através da modalidade convite.

34 . Por outro lado, o responsável alegou que desconhecia a referida súmula, porém entendia que, segundo o art. 22 da Lei n° 8.666, de 1993, o ente público era obrigado convidar pelo menos três licitantes do ramo, o que foi cumprido porque convidou quatro empresas a participar do certame.

35 . Por último, o Sr. Felipe alegou que na data da abertura dos envelopes (18/8/2005) a Súmula n° 248 do TCU não havia sido publicada, o que ocorreu só em (2/9/2005), portanto ainda não estava em vigor.

36 . Sobre a não anexação do orçamento estimado ao edital, o responsável alegou que 'não era comum nos editais elaborados [...] a inclusão, através de anexo, do orçamento estimando daquilo que se pretendia adquirir, locar ou contratar', porque 'tal fato prejudicaria o poder de barganha da comissão na maioria dos casos'.

37. O responsável mencionou um texto escrito por Leonardo de Oliveira Gonçalves, Procurador do Banco Central, que faz alusão a decisões do TCU no sentido de que 'a divulgação da estimativa de custos nas competições públicas do tipo menor preço mitiga a competitividade e prejudica o interesse público, haja vista que nem sempre se chegará à escolha da proposta efetivamente mais vantajosa'.

38 . Com referência ao valor aceito pela comissão ter se mostrado 12% (doze por cento) acima do valor estimado, foi explicado que 'os servidores das Secretarias eram sempre instruídos a estimar o preço do produto ou contratação um tanto abaixo do valor de mercado, para que, dessa forma, os preços propostos pelos licitantes (quase sempre – exceto em pregões – acima do valor estimado) ficassem dentro do valor de mercado'.

39 . Assim, 'apesar de o preço aceito ter se mostrado acima do valor estimado pela Administração, [esse preço] se encontrava perfeitamente dentro do valor real de mercado, não havendo, em hipótese alguma superfaturamento dos preços'.

40 . Diante desse relato, observa-se que as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Felipe não devem ser acatadas uma vez que se configuraram evasivas, e até contraditórias em alguns aspectos. Ele disse, por exemplo, que a certidão negativa do INSS que a empresa havia apresentado não possuía data de validade. Na verdade, os demais confirmaram que essa certidão estava vencida. Portanto, a empresa não possuía regularidade fiscal de que trata o art. 29, inciso IV, da Lei n° 8.666, de 1993.

41. Não deve prosperar, também, a alegação de dificuldades para encontrar licitantes porque várias outras empresas poderiam ser convidadas, tanto sediadas no próprio município quanto nos municípios vizinhos, conforme já foi mencionado no item 17 desta instrução.

*42 . De igual modo, a argumentação de que a Súmula n° 248 ainda na estava vigendo não deve ser acatada, porquanto desde 1991 (**in** Ata nº 29, Anexo I, DOU de 9/9/1991), este Tribunal vem deliberando frequentemente a respeito da necessidade de repetição do convite no caso de não obtenção do mínimo de três propostas (Acórdãos 95/1994-2ª Câmara e 217/1996-1ª Câmara; Decisões 445/1996-Plenário, 471/1997-Plenário e 125/1998-2ª Câmara; Acórdãos 195/2003-1ª Câmara e 248/2003-1ª Câmara). Além disso, um dos fundamentos para a edição da Súmula n° 248 foi o enunciado da Súmula n° 222, publicada em 2/1/1995 que diz que 'as Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios'.*

43 . Por fim, não deve ser aceita, também, a afirmativa de que era costume 'estimar o preço do produto ou contratação um tanto abaixo do valor de mercado', principalmente porque o art. 40, inciso X, da Lei n° 8.666, de 1993, é incisivo ao estabelecer que o edital deve conter obrigatoriamente 'o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação ao preço de referência'. Sobre a matéria, o TCU editou recentemente a Súmula n° 259, que diz: 'nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor'.

44. A Sra. Geovana Santana Rohor foi ouvida em audiência pela:

a) 'habilitação da empresa Square Construções Ltda. no âmbito da Carta Convite nº 053/2005, verificando-se a infringência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, insculpido nos

artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que para a habilitação dos participantes da Carta Convite nº 053/2005, exigia-se em seu Capítulo IV, item 4.1, alínea 'b', como prova da regularidade fiscal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993), dentre outros documentos, a apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND), perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), bem como a violação ao art. 195, §3º, da Constituição Federal, visto que a referida empresa encontrava-se em débito junto ao INSS na data da abertura das propostas, ocorrida em 18/8/2005, considerando-se que os seus débitos 'aparentes' somente foram saldados 4 (quatro) dias depois, ou seja, em 22/8/2005';

b) 'condução da Carta Convite nº 053/2005 sem que tivessem sido apresentadas ao menos três propostas válidas ou justificativas formais para a ausência desse número, assim como não repetição daquele procedimento licitatório, por força da posição firmada pelo TCU por meio da Súmula nº 248 que diz: 'Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessadas, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993'.

45. A responsável respondeu à audiência (fl. 02 do Anexo 6) informando que apesar de ter figurado como integrante da Comissão Permanente de Licitação, designada pelo Decreto-E n° 113, de 22/8/2005 (fl. 249), não participou do convite n° 053/2005, objeto do presente processo e, por isso, solicitou que sua responsabilização fosse excluída.

46. Observa-se, pela documentação inserida nos autos, que na ata de abertura e julgamento desse certame licitatório (fl. 221) não consta seu nome, tampouco sua assinatura. Ela não participou da análise do recurso impetrado pela empresa Square Construtora Ltda. (fls. 235/237) e, na ata de abertura e julgamento (fl. 242), apesar de constar seu nome no corpo da ata, não consta sua assinatura. Portanto, suas razões de justificativa podem ser acatadas.

47. A Sra. Angélica de Almeida Marvila foi ouvida em audiência pela:

a) 'habilitação da empresa Square Construções Ltda. no âmbito da Carta Convite nº 053/2005, verificando-se a infringência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, insculpido nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que para a habilitação dos participantes da Carta Convite nº 053/2005, exigia-se em seu Capítulo IV, item 4.1, alínea 'b', como prova da regularidade fiscal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993), dentre outros documentos, a apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND), perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), bem como a violação ao art. 195, §3º, da Constituição Federal, visto que a referida empresa encontrava-se em débito junto ao INSS na data da abertura das propostas, ocorrida em 18/8/2005, considerando-se que os seus débitos 'aparentes' somente foram saldados 4 (quatro) dias depois, ou seja, em 22/8/2005';

b) 'condução da Carta Convite nº 053/2005 sem que tivessem sido apresentadas ao menos três propostas válidas ou justificativas formais para a ausência desse número, assim como não repetição daquele procedimento licitatório, por força da posição firmada pelo TCU por meio da Súmula nº 248 que diz: 'Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessadas, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993'.

48 . A responsável Angélica respondeu à audiência (fl. 08 do Anexo 6) informando que a habilitação da Square Construções Ltda. ocorreu após a análise do recurso dessa empresa, diante das justificativas apresentadas (fls. 222/223) e do parecer da Procuradoria Municipal (fl. 233), acatado pela CPL.

49. Com relação à aceitação de apenas uma empresa na abertura da licitação, a responsável alegou a falta de clareza da Lei n° 8.666, 1993, e que a Súmula n° 248 foi publicada em 24/8/2005, data posterior à licitação. Portanto, teria validade apenas após essa data.

50 . Conforme elucidado no item 42 desta instrução, a exigência de repetição do certame licitatório motivado pela ausência do mínimo de três interessados, vem desde 1991. Portanto, independentemente da vigência da Súmula n° 248, este Tribunal reiteradamente vem decidindo sobre tal necessidade Assim, as razões de justificativa da Sra. Angélica não devem ser acatadas.

51. A Sra. Kelly Figueiredo Soares foi ouvida em audiência pela:

a) 'habilitação da empresa Square Construções Ltda. no âmbito da Carta Convite nº 053/2005, verificando-se a infringência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, insculpido nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que para a habilitação dos participantes da Carta Convite nº 053/2005, exigia-se em seu Capítulo IV, item 4.1, alínea 'b', como prova da regularidade fiscal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993), dentre outros documentos, a apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND), perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), bem como a violação ao art. 195, §3º, da Constituição Federal, visto que a referida empresa encontrava-se em débito junto ao INSS na data da abertura das propostas, ocorrida em 18/8/2005, considerando-se que os seus débitos 'aparentes' somente foram saldados 4 (quatro) dias depois, ou seja, em 22/8/2005';

b) 'condução da Carta Convite nº 053/2005 sem que tivessem sido apresentadas ao menos três propostas válidas ou justificativas formais para a ausência desse número, assim como não repetição daquele procedimento licitatório, por força da posição firmada pelo TCU por meio da Súmula nº 248 que diz: 'Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessadas, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993'.

52 . Em sua resposta (fls. 06/07 do Anexo 6), a Sra. Kelly, alegou, também, que a inabilitação da Square Construções Ltda. se deu por 'erro do município no ano de 2003 que não repassou os descontos de INSS relativo à obra que a empresa realizou no município naquele ano, [...] regularizado em 16/8/2005, com base no comprovante dentro do processo referente ao parcelamento do débito pelo município em 60 (sessenta) parcelas'. Conforme parecer do procurador geral do município, foi reconhecido que seria justo habilitar tal empresa porque a falha não havia partido dela e sim da Prefeitura. Portanto, segundo a responsável, 'em nenhum momento habilitou-se empresa com CND de INSS vencida'.

53. Quanto a não repetição do convite por falta de quantidade mínima de três participantes, a Sra. Kelly alegou que foi nomeada para a CPL pouco mais de um mês antes do processo licitatório em questão e não teve o 'treinamento necessário para argumentar dentro da Comissão o que era correto ou não e que o Presidente da Comissão, que era advogado possuía treinamento e deu suporte necessário nas fases do certame'. Além disso, ela apresentou, também, as mesmas alegações da Sra. Angélica quanto à eficácia da Súmula n° 248 do TCU, que já foi discutida no item 42 desta instrução.

54 . Diante disso, tendo em vista que segundo o art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil, não se pode alegar desconhecimento da lei para justificar seu descumprimento, as razões de justificativa da Sra. Kelly não devem ser acatadas.

55. A Sra. Weslene Batista Gomes, foi ouvida apenas pela 'condução da Carta Convite nº 053/2005 sem que tivessem sido apresentadas ao menos três propostas válidas ou justificativas formais para a ausência desse número, assim como não repetição daquele procedimento licitatório, por força da posição firmada pelo TCU por meio da Súmula nº 248 que diz: 'Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessadas, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993'.

56 . Ao responder à audiência (fls. 03/05 do Anexo 6), a Sra. Weslene citou trechos de autoria do administrativista Celso Antonio Bandeira de Melo, do livro 'Curso de Direito Administrativo, 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 587', afirmando que não vê óbice algum a que seja adjudicado o objeto da licitação caso compareça apenas um interessado, pelo fato de inexistirem outros interessados. Além dessa citação, a responsável mencionou, também, um fragmento do Livro 'Manual de Direito Administrativo, 18ª ed., 2007, Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris', do autor José dos Santos Carvalho Filho, que diz que não se pode atribuir culpa ao único interessado tendo em vista ao desinteresse dos demais, a não ser que haja interesse escuso de propiciar a sua participação.

57 . Por conta dessas citações, a responsável alega que 'a obrigação de repetir a licitação somente subsiste se não houver no processo licitatório justificativa, ainda que implícita quanto à limitação de mercado ou ao desinteresse dos convidados, o que não ocorreu no presente caso'. Ela evoca, ainda, o

fato de a Súmula n° 248 deste Tribunal ter sido publicado posteriormente à realização do certame licitatório, o que não deve prosperar conforme o que já foi comentado no item 42 desta instrução.

58 . Pelas alegações apresentadas, há que se observar de início que, respaldado na Constituição Federal, os autores citados, ou qualquer outro, têm a liberdade de expressar o que entendem e este Tribunal não exerce jurisdição sobre eles. Por outro lado, depreende-se pela Súmula n° 222, que o órgão público que administra ou gerencia recursos públicos federais têm que acatar o entendimento deste Tribunal. Assim, as justificativas da Sra. Weslene não devem ser acatadas.

59. A Sra. Petrusca Veiga Soares Quinteiro foi ouvida em audiência pela:

a) 'habilitação da empresa Square Construções Ltda. no âmbito da Carta Convite nº 053/2005, verificando-se a infringência ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, insculpido nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666, de 1993, uma vez que para a habilitação dos participantes da Carta Convite nº 053/2005, exigia-se em seu Capítulo IV, item 4.1, alínea 'b', como prova da regularidade fiscal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993), dentre outros documentos, a apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND), perante o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), bem como a violação ao art. 195, §3º, da Constituição Federal, visto que a referida empresa encontrava-se em débito junto ao INSS na data da abertura das propostas, ocorrida em 18/8/2005, considerando-se que os seus débitos 'aparentes' somente foram saldados 4 (quatro) dias depois, ou seja, em 22/8/2005';

b) 'condução da Carta Convite nº 053/2005 sem que tivessem sido apresentadas ao menos três propostas válidas ou justificativas formais para a ausência desse número, assim como não repetição daquele procedimento licitatório, por força da posição firmada pelo TCU por meio da Súmula nº 248 que diz: 'Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessadas, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993'.

60 . A responsável apresentou sua defesa (fls. 02/05 do Anexo 7) apensando a documentação de fls. 05/16, composta de cópias de peças do processo licitatório em questão.

61. A responsável alegou que raramente participava dos trabalhos da CPL, e especificamente na licitação objeto do Convite n° 053/2005, não participou, porque exercia prioritariamente as funções de secretária na Secretaria Municipal de Administração: 'apesar de composta, então, por cinco membros, referida Comissão costumava reunir-se somente com a presença de três integrantes, em geral, servidores mais ligados à área'.

62 . De fato, não consta a assinatura da Sra. Petruska nas Atas de Abertura e Julgamento de 18/8/2005 e de 9/9/2005 (fls. 07 e 16 do Anexo 7, respectivamente) e, apesar de constar seu nome no documento 'Análise de Recurso' (fls. 11/13), ela não apôs sua assinatura.

63 . Assim, uma vez que não ficou comprovada sua participação formal no processo licitatório em lide, suas razões de justificativas devem ser acatadas.

CONCLUSÃO

64 . Diante de todo o exposto, conclui-se que apenas as razões de justificativa das Sras. Geovana Santana Rohror e Petruska Veiga Soares Quinteiro devem ser acatadas porque não ficou comprovada nos autos a participação delas no processo licitatório questionado. Os demais responsáveis, apesar das justificativas apresentadas, suas razões não foram suficientes para isentá-los das irregularidades praticadas. Portanto, este processo encontra-se em condições adequadas para o encaminhamento de mérito.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

65. Assim, submeto estes autos à consideração superior, para que com fulcro no artigo 157, § 1°, do Regimento Interno do TCU, sejam encaminhados ao Gabinete do Exmo Sr. Ministro Relator ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO, com as seguintes propostas:

a) conhecer da presente representação, vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) acatar as razões de justificativa apresentadas pelas responsáveis Sra. Geovana Santana Rohror (CPF n° 094.785.547-51) e Sra. Petruska Veiga Soares Quinteiro (CPF n° 008.518.137-47), membros da Comissão Permanente de Licitação do Município de Marataízes/ES, por não ter ficado comprovado nos autos a participação delas no Convite n° 053/2005, que teve como objeto a implantação de 1.638m de rede coletora de esgoto no Município de Marataízes/ES;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Antonio Bitencourt (CPF n° 114.273.537-00), Prefeito de Marataízes/ES, gestão 2005/2008; Marco Cesar Nunes de Mendonça (CPF n° 575.725.187-53), Procurador Municipal de Marataízes/ES; Felipe Meleipe (CPF n° 096.580.357-01), Presidente da Comissão Permanente de Licitação; Angélica de Almeida Marvila (CPF n° 099.579.277-10), Kelly Figueiredo Soares (CPF n° 081.977.557-60) e Weslene Batista Gomes (CPF n° 022.832.257-01), Membros da Comissão Permanente de Licitação;

d) aplicar aos responsáveis mencionados na alínea anterior, a multa prevista no inciso II do artigo 58 da Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, em razão de irregularidades praticadas na realização do Convite n° 053/2005, que teve como objeto a implantação de 1.638m de rede coletora de esgoto no Município de Marataízes/ES, com recursos oriundos do Contrato de Repasse n° 0141741-29/2002/SEDU/CAIXA (Siafi n° 459069), firmado entre a Caixa Econômica Federal e aquele Município;

e) fixar-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das quantias a eles imputadas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

g) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido sobre este processo, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Câmara Municipal de Marataízes/ES; e

h) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, para fins de instrução do Procedimento Administrativo 1.17.001.000018/2008-12, em atenção aos Ofícios nºs 742-PRM/CIT/ES, de 14/7/2009 (fl. 02 do TC 017.034/2009-8) e 568-PRM/CIT/ES, de 5/5/2010 (fl. 01 do TC 012.847/2010-0)".

7. Enfim, a proposta de mérito contou com a anuência da gerente de divisão e do dirigente da unidade técnica, conforme despachos à fl. 457.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, registro que a presente representação merece ser conhecida pelo TCU, por preencher os requisitos de admissibilidade do art. 237, IV, do Regimento Interno deste Tribunal.

2. Conforme visto no Relatório precedente, trata-se de representação formulada pela Câmara Municipal de Marataízes/ES, com base em apurações de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), a qual identificou, no curso de seus trabalhos, irregularidades praticadas na aplicação de recursos oriundos do Contrato de Repasse nº 0141741-29/2002/SEDU/CAIXA (Siafi n° 459069), firmado entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o município, destinados à construção de 1.638 metros de rede coletora de esgoto, no montante de R$ 105.000,00, sendo R$ 100.000,00 transferidos pela Superintendência de

Negócio da Caixa Econômica Federal (Caixa) em Vila Velha/ES, na condição de Contratante, e o restante (R$ 5.000,00), como contrapartida da Prefeitura de Marataízes/ES.

3. As irregularidades descritas nos autos dizem respeito à realização de licitação por meio do Convite nº 53/2005, que culminou com a contratação da empresa Square Construtora Ltda., e podem ser assim resumidas:

3.1. provimento do recurso interposto pela empresa Square Construtora Ltda. contra a sua inabilitação no procedimento licitatório, a qual se deu em razão da referida participante ter apresentado uma Certidão Negativa de Débito (CND) do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) com data de validade vencida, culminando com a homologação do resultado do Convite nº 53/2005 e a consequente adjudicação do seu objeto à referida empresa, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, insculpido nos arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e à vedação prevista no art. 195, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

3.2. ausência de justificativa para a inobservância do número mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade convite, impondo-se a repetição do ato, com a convocação de outras possíveis empresas interessadas, ressalvadas as hipóteses previstas no § 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993, conforme posição firmada por este Tribunal na Súmula nº 248, publicada no Diário Oficial da União de 2/9/2005;

3.3. ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme dispõe o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, visto que o orçamento integrante do Anexo I do Edital de Convite nº 53/2005 somente continha as unidades dos materiais e a descrição dos serviços solicitados, com as suas respectivas quantidades, sem a cotação do preço unitário, resultando na contratação pelo preço ofertado de R$ 118.753,82, montante 12% superior à estimativa total da administração municipal; e

3.4. contratação da empresa Square Construtora Ltda., de propriedade de Alessandro Silva Bitencourt, sobrinho do então prefeito, Sr. Antônio Bitencourt, para a construção de rede coletora de esgoto sanitário no município de Marataízes/ES, configurando-se conflito de interesse, em afronta ao art. 9º, **caput**, incisos I e III, e § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993, além dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e isonomia, com indícios de direcionamento do certame, conforme apurações encaminhadas pela Câmara Municipal, nos termos do Parecer Especial da CPI (fls. 153/156).

4. Foram arrolados como responsáveis pelas irregularidades acima descritas, além do ex-prefeito, Sr. Antônio Bitencourt, o então procurador-geral do município, Sr. Marco Cesar Nunes de Mendonça, o presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da prefeitura, Sr. Felipe Meleipe, e membros da CPL no período sob exame, a saber: Sras. Weslene Batista Gomes, Kelly Figueiredo Soares, Geovana Santana Rohror, Petruska Veiga Soares Quinteiro e Angélica de Almeida Marvila.

5. Conforme instrução de mérito da Secex/ES, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis (Anexos 3 a 7) não lograram afastar as irregularidades acima indicadas, à exceção daquelas imputadas às responsáveis Geovana Santana Rohror e Petruska Veiga Soares Quinteiro, membros da CPL que não participaram dos atos inquinados (fls. 445/457).

6. Os argumentos apresentados podem ser assim resumidos: inexistência de interessados; descrédito dos licitantes ante a inadimplência do município na gestão anterior; dificuldades para entregar convites; o convite foi efetivado a quatro empresas; urgência da obra; desconhecimento da Súmula nº 248 do TCU; falha na montagem do processo de licitação; inexperiência do prefeito e da CPL; a inadimplência perante o INSS não foi ocasionada pela empresa, mas sim pelo próprio município; a habilitação da empresa foi baseada em parecer da Procuradoria Jurídica do município; a regularidade da empresa foi atestada por declaração de auditor do INSS (ocorrência posterior à habilitação); CND poderia ter sido dispensada na fase de licitação; parecer jurídico não vinculante; divulgação da estimativa de preços mitiga a competitividade; publicação usual de estimativa de custos abaixo do mercado; preço contratado compatível com mercado; e o grau de parentesco entre prefeito e contratado não indica presunção de violação a princípios constitucionais.

7. Destaco, de imediato, que acolho as conclusões da unidade técnica de fls. 445/457, incorporando-as desde logo como minhas razões de decidir.

8. Passo, inicialmente, a analisar a irregularidade descrita no item 3.3 acima, e observo que o certame em questão já nasceu com vícios no próprio edital, tendo em vista a ausência de estimativa dos preços unitários, conforme dispõe o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, e reiterada orientação contida na jurisprudência do TCU à época (cito a título de exemplo os Acórdãos 1.060/2003, 1.656/2003, 642/2004, 301/2005, 697/2006, 2.014/2007, 531/2007, 2.170/2008, 1.453/2009, 1.837/2009 e 265/2010, todos do Plenário).

9. Sobre a conduta do ex-prefeito, é farta a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a homologação equivale à aprovação do certame pela autoridade competente, que deve ser precedida de exame criterioso dos atos que integram o processo, a fim de resguardar a sua legalidade. E, por isso mesmo, ao chancelar o processo, a autoridade superior (neste caso o prefeito) valida e se responsabiliza pelos atos praticados (cito como exemplo o Acórdão 681/2005-Plenário).

10. Já o ex-presidente da CPL alegou que era prática da comissão não incluir o orçamento detalhado no instrumento convocatório do certame, embora tal orçamento compusesse o processo da licitação, além de divulgar o custo estimado abaixo do mercado, o que permitiria o poder de barganha da comissão (fl. 7/8 do Anexo 5). Tal prática não é, todavia, mencionada pelos demais integrantes da CPL.

11. Ocorre que no processo do certame consta planilha detalhada dos custos da obra (fls. 189/191), no valor total orçado de R$ 106.050,00, enquanto a proposta de preços da empresa Square Construtora Ltda. (fl. 239/240), no total de R$ 118.753,82, é 12% acima do orçamento elaborado pela prefeitura.

12. Sustenta o ex-presidente da CPL em suas justificativas que o valor orçado pela construtora está compatível com o mercado, mas não apresenta nenhuma documentação que corrobore tal afirmativa. E, assim, não há comprovação de que a contratação, do ponto de vista econômico, se mostrou vantajosa para a administração, tampouco as justificativas afastam o descumprimento da Lei de Licitações.

13. Entendo que a divulgação da estimativa de preços é fundamental para a publicidade da licitação de obras e serviços, vez que é o principal fator para escolha da modalidade a ser adotada, exceto quanto à concorrência e o pregão, que podem ser utilizados independentemente do valor a ser contratado. Além disso, o preço estimado é um dos parâmetros para julgar as propostas, devendo refletir o preço de mercado, levando em consideração os fatores que influenciam na formação dos custos.

14. Logo, ao optar por não dar ampla divulgação à planilha de custos, a CPL fere também o disposto no art. 40, inciso X, da Lei n° 8.666, de 1993, uma vez que o critério de aceitabilidade dos preços deixa de ser objetivo. E sobre essa questão há antiga e reiterada jurisprudência do TCU (cito como exemplo os Acórdãos 593/2003, 1.755/2004 e 1.090/2004, todos do Plenário, levando este Tribunal mais tarde a editar a Súmula nº 259, Acórdão 1.380/2010-Plenário.

15. Desse modo, não há como prosperar as justificativas apresentadas pelo ex-presidente da CPL municipal.

16. Observo, ainda, que coube ao procurador municipal avaliar a legalidade do edital do convite, incluindo seus anexos, no que deveria observar a presença obrigatória de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. Não obstante, o parecerista jurídico aprovou o edital, apesar de o orçamento integrante do seu Anexo I conter somente a descrição dos serviços solicitados com as suas respectivas quantidades, sem a cotação de preço unitário (fl. 187-verso e 204/205).

17. Sobre a irregularidade em questão o ex-procurador municipal se limitou, em suas justificativas, a endossar as razões apresentadas pelo Sr. Felipe Meleipe e pela Sra. Weslene Batista Gomes (fls. 123/124, Anexo 3), sendo que as justificativas do Sr. Felipe Meleipe não afastaram o vício apontado e que a Sra. Weslene foi ouvida apenas pela ausência de três propostas válidas ou de justificativa formal para a ausência desse número mínimo de licitantes.

18. Lembro que o parecer jurídico é obrigatório no procedimento licitatório, nos termos do art. 38 da Lei de Licitações e, como tal, possui caráter até vinculante, podendo levar à responsabilização do parecerista, como apregoado no Acórdão 462/2003-Plenário.

19. Essa conclusão encontra amparo na atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se vê do enunciado constante do MS 24.631, Relator Ministro Joaquim Barbosa, publicado no Diário de Justiça de 1º/2/2008, nos seguintes termos:

"Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir."

20. Logo, ao emitir parecer pela legalidade do edital (e seu anexo), em afronta ao art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, o procurador municipal opinou em sentido contrário ao ordenamento jurídico e, dessa forma, subsidiou decisão da administração pela publicação incompleta do orçamento da obra a ser contratada pelo município. E o gestor municipal, ao acolher a proposição do parecerista, decidiu de forma contrária ao interesse público.

21. Nesse sentido, o parecerista jurídico merece ser responsabilizado pelo ato praticado com erro grosseiro e inescusável, mormente neste caso em que a não divulgação da planilha de custo permitiria o favorecimento da empresa do sobrinho do prefeito, cabendo-lhe assim a apenação, conforme já assentado na jurisprudência deste Tribunal (cito como exemplo os Acórdãos 190/2001-Plenário, 1.427/2003 e 1.964/2010-1ª Câmara).

22. Assim, entendo que cabe responsabilizar, por essa irregularidade (item 3.3 acima), o ex-presidente da CPL (Felipe Meleipe) e o ex-procurador municipal (Marco Cesar Nunes de Mendonça), que assinam o edital, além do o ex-prefeito (Antônio Bitencourt), que autorizou a abertura e homologou o resultado do certame.

23. Demais disso, a despeito da irregularidade no edital, o certame em questão foi iniciado com o comparecimento de apenas uma empresa e, mesmo assim, o convite não foi repetido e não há justificativa nos autos para tal decisão (irregularidade descrita no item 3.2 acima), em afronta ao § 7º do art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993, conforme reiterado na jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 95/1994-2ª Câmara e 217/1996-1ª Câmara; Decisões 445/1996-Plenário, 471/1997-Plenário e 125/1998-2ª Câmara; Acórdãos 195/2003-1ª Câmara e 248/2003-1ª Câmara, Enunciado de Súmula n° 222, publicada em 2/1/1995).

24. A unidade técnica, ao analisar essa irregularidade (fl. 448), fez juntar aos autos pesquisa no cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal que indicou a existência de 25 possíveis fornecedores em condições de atender à licitação em questão, no município de Marataízes ou em municípios vizinhos (fl. 395/444).

25. As justificativas do ex-presidente da CPL indicam várias dificuldades para proceder ao convite de empresas: falta de servidor e de veículo, dificuldade de encontrar licitantes, muitas empresas são firmas individuais e falta de interesse das empresas. Já as integrantes da CPL ouvidas por esta irregularidade (Sras. Kelly Figueiredo Soares e Angélica de Almeida Marvila) informam, em síntese, terem sido nomeadas recentemente para a função, sem receber devido treinamento, além de terem seguido as orientações do presidente da comissão, que era advogado. Alegam, ainda, falta de clareza da Lei de Licitações a esse respeito, bem como a inaplicabilidade da Súmula TCU nº 248, de 2/9/2005.

26. Embora exista orientação jurisprudencial deste Tribunal, considero que o tema não é de fácil domínio junto à doutrina. Assim, entendo que a contribuição para a irregularidade em questão é maior por parte do então presidente da CPL, pessoa qualificada para a função, conforme asseverado por esse responsável em suas justificativas. As demais integrantes da comissão desempenharam papel secundário, para o qual a aplicação da penalidade proposta pela unidade técnica soa desproporcional.

27. Igual sorte não assiste, todavia, à Sra. Weslene Batista Gomes, que atuou nessa etapa do procedimento. Tal responsável, advogada registrada na OAB/ES, acumulou a função na CPL com a de assessora jurídica da Prefeitura de Marataízes (fl. 187-verso, v. 1). E, como possui formação jurídica, era

de se esperar conduta diversa, consignando no processo que a não repetição do convite após o comparecimento de apenas uma licitante, sem a devida justificativa, contrariava a norma aplicável.

28. Portanto, entendo que cabe responsabilizar, por essa irregularidade (item 3.2 acima), o presidente da CPL (Felipe Meleipe), a integrante da comissão e assessora jurídica da prefeitura (Weslene Batista Gomes), que conduziram e instruíram esta fase da licitação, além do ex-prefeito (Antônio Bitencourt), que homologou o procedimento.

29. Outro fato a ser examinado é que, apesar dos fatos acima, a única empresa participante acabou sendo habilitada (irregularidade descrita no item 3.1 acima), embora não tenha apresentado documento hábil de comprovação de regularidade perante o INSS (fl. 250), e após recurso que ela impetrou contra sua inabilitação inicial (fl. 221), o qual foi provido sob a alegação de que a pendência no INSS que impedia emissão da CND decorria de débito gerado pelo próprio município (fls. 222/238).

30. Entendo, de modo similar ao consignado pela unidade técnica, que a presente habilitação contrariou o requisito editalício da comprovação de regularidade com o INSS, via CND, o qual tem o condão de demonstrar a inexistência, naquele momento, de registros de débito em face da licitante.

31. Não se trata de requisito meramente formal, uma vez que a CND é o documento hábil para comprovar a ausência de débitos perante o INSS, de modo a garantir que não haja dívida reconhecida naquele momento, permitindo o seguimento da licitante no certame.

32. Resta claro que a regularidade previdenciária é condição tão importante que figura na Lei Maior (art. 195, § 3º) como vedação para contratação com a Administração Pública.

33. Assim, mesmo que houvesse prova de quitação de dívidas previdenciárias derivadas de relação da empresa com o município, como alegado nas justificativas dos responsáveis, a prova de regularidade fiscal só poderia ser dada pelo órgão competente, no caso, à época, o INSS, vez que poderiam existir, naquele momento, outros débitos em processamento não conhecidos pelo órgão condutor da licitação.

34. Além disso, ao habilitar a única empresa interessada, sem garantia da sua regularidade previdenciária, a administração corre o risco de ter insucesso total no certame, uma vez que, como regra, não poderia contratá-la, caso esse requisito não estivesse satisfeito até o final da licitação.

35. Esclareço, entretanto, que consta dos autos declaração emitida por auditor fiscal da Previdência Social de Cachoeiro do Itapemirim/ES, datada de 22/8/2005, posterior à inabilitação (18/8/2005), a qual atesta que a empresa Square Construtora Ltda. se encontrava em situação regular e que a CND "*não foi emitida em razão das GPS pagas não terem entrado no 'Sistema Informatizado do INSS'*" (fl. 234).

36. Apesar de tal declaração ter sido firmada por agente do INSS, alinho-me com a unidade técnica no entendimento de que esse documento possui caráter não-oficial e específico, pois atesta tão somente a regularidade da empresa com base nos pagamentos efetuados naquela data, relativos exclusivamente a valores retidos pela Prefeitura de Marataízes/ES, não cobrindo, portanto, outras eventuais dívidas existentes na base do INSS.

37. De fato, de acordo com o art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a prova de inexistência de débito com a Seguridade Social é feita mediante a exigência da CND, fornecida pelo órgão competente, não podendo a administração, em função do princípio da legalidade, aceitar outro tipo de documento, tese, aliás, confirmada na jurisprudência deste Tribunal, desde a Decisão 705/1994-Plenário. Cito, ainda, a título de exemplo os Acórdãos 955/2002 e 2.575/2009, ambos do Plenário, 524/2005-1ª Câmara e 628/2005-2ª Câmara.

38. No entanto, o procurador municipal, que atuou como parecerista jurídico no certame, opinou pela aceitação dos documentos que supostamente comprovariam a regularidade perante o INSS, ao arrepio da própria lei e dos termos do edital (fl. 233). E aí lembro que tal parecer constituiu fundamentação jurídica e integrou a motivação da decisão da CPL e do prefeito, contribuindo para a prática de grave ilegalidade.

39. Esclareço que o parecer jurídico que permitiu a habilitação irregular da empresa é a principal justificativa apresentada pelas Sras. Kelly Figueiredo Soares e Angélica de Almeida Marvila (fls. 6/7 do Anexo 6 e fl. 8 do Anexo 6, respectivamente), que assinam a análise do recurso, juntamente com o Sr. Felipe Meleipe, bem como a ata de julgamento do certame.

40. Considerando o caráter secundário da participação das Sras. Angélica de Almeida Marvila e Kelly Figueiredo Soares, conforme asseverei no item 26 acima, verifico que a conduta dessas integrantes da CPL se baseou no parecer jurídico do procurador do município e na orientação do presidente da CPL e, diversamente do proposto pela unidade técnica, entendo que aplicar multa a tais responsáveis configura medida desproporcional.

41. Portanto, entendo cabível responsabilizar, por essa irregularidade (item 3.1 acima), apenas o ex-presidente da CPL (Felipe Meleipe), o ex-prefeito (Antônio Bitencourt) e o parecerista jurídico (Marco Cesar Nunes de Mendonça).

42. Esclareço, mais uma vez, que a proposta de responsabilização do parecerista jurídico encontra respaldo tanto na jurisprudência atual deste Tribunal quanto na do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se depreende do excerto do Voto proferido no Acórdão 1.801/2007-Plenário, da relatoria do ilustre Ministro Raimundo Carreiro, **verbis**:

"4. No que concerne à isenção de pareceristas e à independência profissional inerentes à advocacia, a questão encontra-se pacificada junto a este Tribunal, bem assim junto ao Supremo Tribunal Federal, que evoluiu no sentido de que os pareceristas, de forma genérica, só terão afastada a responsabilidade a eles eventualmente questionada, se seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, albergados por tese aceitável da doutrina ou jurisprudência, de forma que guardem forte respeito aos limites definidos pelos princípios da moralidade, legalidade, publicidade, dentre outros.

5. Ou seja, ao parecerista que sustenta opiniões técnicas plausíveis, razoáveis, embasado na boa técnica jurídica e na doutrina consagrada, ainda que fundamentado em convicções pessoais, e sendo seu parecer um instrumento que servirá para orientar o administrador público a tomar decisões, não deverá existir a imputação de responsabilização solidária ao gestor faltoso, porquanto tal parecer estará, como mencionado, livre de opiniões que possam ter carreado em si dolo ou culpa que, de alguma forma, poderiam induzir a erro.

6. Ao contrário, se houver parecer que induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que possam ferir princípios como o da moralidade, da legalidade ou da publicidade, só para citar alguns exemplos, ou que, por dolo ou culpa, tenham concorrido para a prática de graves irregularidades ou ilegalidades, haverá de existir solidariedade entre gestores e pareceristas, já que deverão ser considerados os responsáveis pela prática desses atos inquinados."

43. De qualquer modo, a despeito das irregularidades verificadas no procedimento licitatório, o que mais chama a atenção neste processo é a contratação de empresa de propriedade do sobrinho do então prefeito (irregularidade descrita no item 3.4 desta Proposta de Deliberação), a partir da habilitação de uma única empresa interessada.

44. Das justificativas apresentadas pelo ex-prefeito, depreendo que a contratação de parente próximo não soa irregular para o gestor público, mesmo tendo sua conduta confrontada com os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade. Sustenta o ex-prefeito que do parentesco não se presume a violação dos princípios constitucionais, vez que a contratação teria sido fruto de procedimento licitatório regular. E aí vejo que, não se configurando a licitação regular, como visto no Relatório precedente e pelos fatos acima, cai por terra a tese da contratação legítima e impessoal.

45. Assevero que a irregularidade verificada no item 3.4 acima afronta os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade que devem orientar a atuação da Administração Pública e, mesmo que a Lei nº 8.666, de 1993, não possua dispositivo vedando expressamente a participação de parentes em licitações em que o servidor público atue na condição de autoridade responsável pela homologação do certame, vê-se que foi essa a intenção axiológica do legislador ao estabelecer o art. 9º dessa Lei, em especial nos §§ 3º e 4º, vedando a prática de conflito de interesse nas licitações públicas, ainda mais em casos como o ora apreciado em que se promoveu a contratação de empresa do sobrinho do prefeito mediante convite em que apenas essa empresa compareceu ao certame.

46. Ressalto que a ação dos gestores públicos deve pautar-se sempre pela busca do atendimento aos princípios insculpidos na Constituição, mormente os que regem a Administração Pública. E, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, **in** Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 17ª Ed., 2004, pág. 842: "*violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos*".

47. Condutas tais como a ora examinada têm sido reiteradamente rechaçadas por este Tribunal, como se observa nas deliberações constantes dos Acórdãos 2.136/2006-1ª Câmara, 1785/2003-2ª Câmara, 778/2009 1.170/2010 e 1.893/2010, ambos do Plenário.

48. Todavia, não bastassem as flagrantes e graves irregularidades presentes nestes autos, verifico que a cópia da CND constante dos autos (fl. 218), encaminhada pelo ex-prefeito Antônio Bitencourt (fl. 185) em resposta à diligência da Secex/ES, está adulterada, pois se apresenta incompleta na parte que indicaria a sua validade e com a data constante do rodapé (de consulta na **internet**) rasurada de 18/2/2003 para 18/8/2005.

49. A adulteração do documento pode ser conferida confrontando-se a cópia em questão com a última CND emitida pelo INSS, de nº 006942003-07001040, impressa por minha assessoria e juntada aos presentes autos (fls. 458/459).

50. Noto que a própria empresa reconheceu no recurso de fls. 222/223 que não teve tempo hábil para emissão de nova CND, após a regularização da dívida pelo município em 16/8/2005.

51. Também consta expressamente da Ata de Abertura e Julgamento de fl. 221 (assinada pelo Sr. Felipe Meleipe, pela Sra. Weslene Batista Gomes e pela Sra. Kelly Figueiredo Soares) e do parecer de fl. 233 (assinado pelo Sr. Marcos Cesar Nunes de Mendonça) que a CND apresentada pela empresa em questão encontrava-se vencida.

52. E, na análise do recurso impetrado pela licitante, datado de 26/8/2005, a CPL informa que a CND apresentada pela licitante "*não possuía data de vencimento*" (fl. 235). Mesma linha é sustentada pelo ex-presidente da CPL, Sr. Felipe Meleipe, em suas justificativas, quando afirma, **verbis** (fl. 3, Anexo 5):

"*O que foi questionado pela comissão naquele momento, era se a discutida certidão poderia ser aceita (vez que estava dentro do envelope e não possuía uma data de validade expirada) ou não (vez que não se podia afirmar sua regularidade perante o INSS, já que não se sabia se a mesma estava válida)*".

53. Sobre essa questão, destaco novamente que o ex-procurador do município, que atuou como parecerista jurídico no certame, se limitou, em suas justificativas, a endossar as razões apresentadas pelo Sr. Felipe Meleipe, então presidente da CPL, e pela Sra. Weslene Batista Gomes, membro da referida comissão (fls. 123/124, Anexo 3). Como destacado no item 15 desta Proposta de Deliberação, as justificativas do Sr. Felipe Meleipe não afastaram o vício apontado e a Sra. Weslene foi ouvida apenas pela ausência de três propostas válidas ou de justificativa formal para a ausência desse número mínimo de licitantes.

54. Tal versão, entretanto, não é confirmada pelos demais membros da CPL, Sras. Kelly Figueiredo Soares e Angélica de Almeida Marvila. Ao contrário, afirmam que a CND verificada na abertura do certame estava vencida.

55. Não é demais asseverar que, se havia dúvidas sobre o documento em questão, a administração municipal poderia ter conferido a veracidade e a validade da CND apresentada pela licitante, consultando o sítio da **internet** www.previdenciasocial.gov.br, conforme expresso na própria CND, ou, ainda, em qualquer agência da Previdência Social.

56. E assim vejo que as contradições evidenciadas acima, somadas à cópia adulterada da CND, representam tentativa explícita de ocultar deste Tribunal as verdadeiras razões da habilitação irregular da empresa Square Construtora Ltda. na licitação promovida pela Prefeitura de Marataízes (irregularidade descrita no item 3.1 desta Proposta de Deliberação), o que refuta em definitivo o argumento dos

responsáveis, em especial do ex-prefeito, quanto à legitimidade da contratação da empresa em questão, a partir de licitação totalmente irregular.

57. Destaco, ainda, que os documentos que fiz juntar às fls. 458/459 demonstram que não foi emitida nenhuma certidão negativa para a empresa posteriormente a 18/2/2003, sendo que a contratação foi promovida sem que a empresa estivesse com regularidade previdenciária atestada por uma CND válida, contrariando o disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal.

58. O que se verifica, portanto, é que tais responsáveis simplesmente ignoraram a relação de parentesco do proprietário da empresa com o então prefeito e realizaram procedimento licitatório com irregularidades desde a habilitação até a homologação, que culminou com a contratação de empresa de propriedade de pessoa do círculo familiar do administrador municipal.

59. Impossível acreditar que a relação de parentesco entre o prefeito e o contratado não teria sido observada pelo presidente da CPL, tampouco pelo procurador municipal, mesmo diante do fato de o contratado possuir o mesmo sobrenome do prefeito.

60. O prefeito, por sua vez, não apresentou justificativa plausível para a conduta de contratar a empresa de parente próximo, tampouco reconhece que tal ato representa conflito de interesse do administrador público, à luz dos preceitos constitucionais.

61. Dessa forma, os atos inquinados no certame em questão, que culminaram na habilitação irregular da empresa de propriedade do sobrinho do ex-prefeito, e sua consequente contratação mediante prévio convite eivado de vícios, configuram afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade, da licitação pública e da isonomia, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, de modo a confirmar as suspeitas da CPI da Câmara Municipal de Marataízes quanto ao direcionamento do certame.

62. Portanto, entendo cabível responsabilizar, por essa irregularidade (item 3.4 acima), o ex-prefeito (Antônio Bitencourt) que homologou o certame e assinou o contrato e, solidariamente, o parecerista jurídico (Marco Cesar Nunes de Mendonça) e o ex-presidente da CPL (Felipe Meleipe), que instruíram pela legalidade e legitimidade o processo licitatório em questão, eivado de vícios e que conduziram à decisão de realizar a contratação com empresa que não possuía regularidade perante o INSS, além de ser a referida empresa de propriedade de parente próximo do ex-prefeito.

63. Ademais, ante a gravidade da fraude à licitação comprovada nos autos, os fatos narrados neste processo ensejam a inabilitação para o exercício de cargo e função na esfera federal do ex-prefeito, Sr. Antônio Bitencourt, a teor dos arts. 46 e 60 da Lei Orgânica do TCU.

64. Fundamento meu juízo na constatação de que a fraude à licitação, no corrente caso, somente ocorreu porque teve a participação do ex-mandatário, pois sem a sua conduta irregular no certame seria bastante difícil ocorrer o mencionado ilícito.

65. Da mesma forma, considero relevante aquilatar a conduta do proprietário da empresa Square Construtora Ltda., Sr. Alessandro Silva Bitencourt, vez que foi beneficiário da contratação decorrente do certame viciado e, considerando o seu parentesco com o ex-prefeito, pode ter concorrido para a habilitação irregular da empresa e para a adulteração da CND constante dos autos. Tal verificação poderá levar, caso se comprove tais indícios, à declaração de inidoneidade da referida empresa. Todavia, como a empresa em questão não foi ouvida previamente em audiência, entendo cabível determinar à unidade técnica a formação de apartado para esse fim, sem prejuízo de se apreciar – nestes autos e no presente momento – o mérito dos presentes autos.

66. E, enfim, destaco que, adicionalmente, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, à Câmara Municipal de Marataízes/ES, bem como ao Ministério Público Federal, pela Procuradoria da República no Município de Cachoeiro de Itapemirim-ES, para fins de instrução do Procedimento Administrativo 1.17.001.000018/2008-12, em atenção aos Ofícios nºs 742-PRM/CIT/ES, de 14/7/2009 (fl. 2 do TC 017.034/2009-8) e 568-PRM/CIT/ES, de 5/5/2010 (fl. 1 do TC 012.847/2010-0), o que motivou a autuação dos processos de solicitação apensos aos presentes autos.

Diante do exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 607/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.128/2008-1.
1.1. Apensos: TC-012.847/2010-0 e TC-017.034/2009-8.
2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessado/Responsáveis:
3.1. Interessado: Câmara Municipal de Marataízes/ES (01.618.430/0001-34).
3.2. Responsáveis: Angelica de Almeida Marvila (099.579.277-10); Antônio Bitencourt (114.273.537-00); Felipe Meleipe (096.580.357-01); Geovana Santana Rohor (094.785.547-51); Kelly Figueiredo Soares (081.977.557-60); Marco Cesar Nunes de Mendonça (575.725.187-53); Petruska Veiga Soares Quinteiro (008.518.137-47); Weslene Batista Gomes (022.832.257-01).
4. Entidade: Município de Marataizes/ES.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secex/ES.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada, com amparo no art. 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, pela Câmara Municipal de Marataízes/ES, com base nos trabalhos realizados por Comissão Parlamentar de Inquérito, informando sobre irregularidades praticadas pelo Sr. Antônio Bitencourt, prefeito municipal na gestão 2005-2008, na aplicação de recursos oriundos do Contrato de Repasse nº 0141741-29/2002/SEDU/CAIXA (Siafi n° 459069), firmado entre a Caixa Econômica Federal e o município.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, vez que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 237, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelas responsáveis Geovana Santana Rohror, Petruska Veiga Soares Quinteiro, Angélica de Almeida Marvila e Kelly Figueiredo Soares;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Antônio Bitencourt, Marco Cesar Nunes de Mendonça, Felipe Meleipe e Weslene Batista Gomes, de modo a aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei n° 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o inciso II do art. 268 do Regimento Interno, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), ao Sr. Antônio Bitencourt, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) aos Srs. Marcos César Nunes de Mendonça e Felipe Meleipe, e no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) à Sra. Weslene Batista Gomes, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor; e

9.5. com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, considerar grave a infração cometida e inabilitar o Sr. Antônio Bitencourt (CPF 114.273.537-00) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo período de 5 (cinco) anos;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, para as devidas providências visando ao cumprimento do item 9.5;

9.7. determinar à Secex/ES que autue apartado por cópia, com fulcro nos arts. 36, 37 e 38 da Resolução TCU nº 191, 21 de junho de 2006, como processo de representação da unidade técnica, em razão das discussões tratadas no item 65 da Proposta de Deliberação, juntando ao novo processo cópias dos documentos que julgar necessários, para apreciação da participação da empresa Square Construtora Ltda. nas irregularidades verificadas neste processo, de modo a promover a devida instrução e o saneamento desses novos autos, que tendem a examinar possível fraude à licitação cometida pela aludida empresa; e

9.8. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamenta, à Câmara Municipal de Marataízes/ES e à Procuradoria da República no Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, para fins de instrução do Procedimento Administrativo 1.17.001.000018/2008-12, em atenção aos Ofícios nºs 742-PRM/CIT/ES, de 14/7/2009 (fl. 2 do TC 017.034/2009-8) e 568-PRM/CIT/ES, de 5/5/2010 (fl. 1 do TC 012.847/2010-0), apensos aos presentes autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0607-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 020.598/2010-6.
Natureza: Representação.
Entidade: Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur.
Interessada: 5ª Secex.
Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONCORRÊNCIA DESTINADA À CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E EXECUÇÃO DE RELAÇÕES PÚBLICAS NO EXTERIOR. OITIVA. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS E ESCLARECIMENTOS PELA ENTIDADE. MITIGAÇÃO DO RISCO DE LESÃO AO ERÁRIO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. NOVO PRONUNCIAMENTO DA ENTIDADE. ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS COM VISTAS A ATENDER ÀS MEDIDAS PROPOSTAS PELA UNIDADE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES E ALERTAS À ENTIDADE. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL POR PARTE DA 5ª SECEX.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela 5ª Secex, em razão de possíveis irregularidades na condução da Concorrência nº 1/2010 promovida pelo Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, cujo objeto é a contratação de serviços de consultoria e execução de relações públicas e assessoria de imprensa no exterior, para divulgar o Brasil como destino turístico.

2. Preliminarmente, mediante despacho à fl. 7, datado de 19/8/2010, conheci da representação e autorizei a realização de oitiva prévia e diligência junto à Embratur, na forma proposta pela unidade técnica às fls. 4/6.

3. A partir dos argumentos apresentados pela entidade e ante os elementos constitutivos dos autos, a 5ª Secex concluiu, na instrução de fls. 15/18, que restaram não justificadas as seguintes irregularidades suscitadas preliminarmente:

3.1. inexistência de estimativa da quantidade dos serviços a serem contratados;

3.2. exigência definida no edital de equipes mínimas e exclusivas para certas localidades;

3.3. julgamento da proposta de preço sem inclusão de todos os custos envolvidos na contratação;

3.4. ausência de orçamento dos serviços a serem contratados, estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, contendo todos os custos inerentes à contratação; e

3.5. falta de definição do percentual representativo dos serviços passíveis de subcontratação.

4. Diante disso, após tecer considerações acerca da inadequação das justificativas apresentadas pela Embratur, o auditor federal de controle externo da 5ª Secex formulou a seguinte proposta de encaminhamento (fls. 15/18):

"18. Após análise, em cognição sumária, das justificativas apresentadas em oitiva prévia à Presidente da Embratur, entende-se estarem presentes os pressupostos do ***periculum in mora*** *e do* ***fumus boni iuris,*** *possibilitando a adoção de medida cautelar para determinar a suspensão do procedimento impugnado, de forma a propiciar análise aprofundada da questão antes da conclusão da fase externa do certame.*

19. O requisito do ***fumus boni iuris*** *está configurado na medida em que os indícios de irregularidades acima analisados, verificados no edital da Concorrência nº 1/2010, como a ausência de estimativa da quantidade de serviços que estão sendo contratados e de orçamento dos serviços a serem contratados estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários, bem como a definição de critério de julgamento da proposta de preço sem inclusão de todos os custos envolvidos na contratação (hora-homem, deslocamentos e honorários de subcontratação), podem ocasionar graves danos ao erário. Essas falhas podem prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa, dificultar a fiscalização e acompanhamento do contrato e comprometer a competitividade do certame.*

20. Ademais, a par da etapa em que se encontra o certame (análise das propostas técnicas e em iminência de abertura da proposta de preços), bem como de que a abertura da proposta de preços poderá prejudicar a competitividade do processo licitatório em eventual alteração do edital ou mesmo em novo certame, entende-se que o requisito do ***periculum in mora*** *está caracterizado.*

21. Diante de todo o exposto, propõe-se que o Tribunal:

I – com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determine, cautelarmente, ao Presidente do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur que se abstenha de praticar quaisquer atos subsequentes ao julgamento das propostas técnicas, em especial a abertura das propostas de preço, relativos à da Concorrência nº 01/2010, até que esta Corte de Contas delibere sobre a matéria de forma definitiva;

II – Realizar diligência junto à Embratur, com fundamento no art. 157 do RITCU, para que:

a) pronuncie-se, em até quinze dias, acerca dos seguintes pontos da Concorrência nº 01/2010:

a.1. ausência de estimativa da quantidade dos serviços a serem contratados, considerando a informação de que estão em vigor no Instituto 2 (dois) contratos de mesma natureza (Contratos nº 1/2006 e 2/2006), prestes a completar 5 (cinco) anos de vigência, disso podendo-se presumir experiência suficiente da entidade para estimar a demanda necessária para o próximo contrato, em especial com relação ao quantitativo de horas-homem, aos gastos com subcontratação e aos custos com diárias e passagens;

a.2. ausência de informação acerca do percentual representativo dos gastos com os deslocamentos (diárias e passagens) em relação ao valor total do contrato;

b) encaminhe cópia dos Contratos nºs 1/2006 e 2/2006, preferencialmente em meio magnético, e respectivos projetos básicos e/ou termos de referência."

5. Em relação ao **fumus boni iuris**, entendi que as irregularidades apontadas poderiam efetivamente ocasionar prejuízos ao erário em razão da restrição do caráter competitivo do certame, da insegurança jurídica pela falta de clareza do edital e da possibilidade de ineficiência em decorrência da remuneração horas-homem.

6. Ademais, considerei assistir razão à 5ª Secex quanto à existência do **periculum in mora**, haja vista que, em consulta ao **site** do Ministério do Turismo realizada no dia 28/10/2010, minha assessoria verificou que as propostas de preço haviam sido abertas na sessão do dia 19/10/2010 e que o resultado do julgamento já havia sido publicado no Diário Oficial da União, em 22/10/2010, Seção 3, página 144.

7. Desse modo, com amparo no art. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinei à Embratur/MTur a suspensão cautelar da Concorrência nº 1/2010 e de todos os atos dela decorrentes, até que o Tribunal se manifestasse sobre o mérito das irregularidades suscitadas nestes autos (fls. 21/23). E, na mesma oportunidade, autorizei à 5ª Secex que promovesse as diligências necessárias e, desde logo, as audiências cabíveis a fim de colher evidências para subsidiar sua proposta de mérito.

8. Na Sessão do dia 3/11/2010, o Plenário referendou tal medida, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do RITCU (Ata nº 41/2010).

9. Diante disso, a 5ª Secex notificou a entidade para que apresentasse cópia dos Contratos nºs 1/2006 e 2/2006 celebrados pela entidade e respectivos projetos básicos e/ou termos de referência e, ainda, para que se manifestasse acerca dos seguintes pontos da Concorrência nº 1/2010:

9.1. ausência de estimativa da quantidade dos serviços a serem contratados, considerando a informação de que estariam em vigor no Instituto 2 (dois) contratos de mesma natureza (Contratos nºs 1/2006 e 2/2006), prestes a completar 5 (cinco) anos de vigência, disso podendo-se presumir experiência suficiente da entidade para estimar a demanda necessária para o próximo contrato, em especial com relação ao quantitativo de horas-homem, aos gastos com subcontratação e aos custos com diárias e passagens;

9.2. ausência de informação acerca do percentual representativo dos gastos com os deslocamentos (diárias e passagens) em relação ao valor total do contrato.

10. O exame das informações e documentos apresentados pela Embratur foi apresentado pela 5ª Secex na instrução de fls. 91/112, reproduzida parcialmente, a seguir, com ajustes de forma, **verbis**:

"8. Em 10/10/2010, a empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. requereu o ingresso nos autos como terceiro interessado, bem como solicitou vistas dos autos para extração de cópias, conforme documento de fl. 28 – vol. principal.

9. O Instituto respondeu a diligência por meio do Ofício nº 563/2010/GABIN e anexou a documentação que compõe o Anexo 4. Na ocasião, a Embratur voltou a discorrer sobre os pontos que fundamentaram a medida cautelar e que já haviam sido suscitados na oitiva prévia.

ANÁLISE DO REQUERIMENTO DE INGRESSO COMO INTERESSADA

10. Nos termos do art. 144 do RI/TCU, considera-se parte interessada o responsável e aquele que, em qualquer etapa do processo, seja reconhecido pelo relator ou pelo Tribunal como interessado com razão legítima para intervir no processo.

11. A empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. justificou seu requerimento com o argumento de estar concorrendo ao objeto licitado pela Embratur (fl. 28 – vol. principal).

12. A simples participação como licitante não confere a empresa o direito subjetivo tal que implique interesse jurídico sobre o processo que examina a licitação. De acordo com o resultado provisório do certame, Ata da Reunião da Comissão Especial – fls. 225/227 do Anexo 1, a empresa teve as seguintes classificações: Lote 1, 2 e 3 – quinto lugar e Lote 4 – terceiro lugar.

13. A licitante, porém, tem o direito de representar sobre a licitação, nos termos do §1º do artigo 113 da Lei 8.666/1993. Mas isso tampouco lhe confere automaticamente o interesse para intervir no processo, conforme se verifica no precedente abaixo:

Voto que precedeu Acórdão n.º 2323/2006 – TCU – Plenário:

'18. Fica, contudo, para reflexão deste Plenário, o raciocínio acima desenvolvido quanto ao tratamento que entendo deva ser conferido ao representante, ao qual julgo pertinente aplicar a mesma conclusão a que chegou o Colegiado acerca no denunciante no Acórdão nº 773/2004, no sentido de que o representante não deva ser considerado, automaticamente, parte processual, devendo, para obter essa condição, formular pedido de ingresso nos autos como interessado e comprovar razão legítima para intervir no processo, inclusive na fase recursal, na hipótese da pretender a reforma de decisão anterior da Corte no processo por ele provocado.'

14. Desse modo, não obstante a alegação de participar do certame, a empresa não demonstrou, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo ou a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, conforme dispõe o art. 6º, § 1º da RES/TCU Nº 36/95. Entende-se, assim, que a empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. não deva ter o ingresso no processo na condição de interessada.

ANÁLISE DAS RESPOSTAS À OITIVA E À DILIGÊNCIA

15. Por meio de oitiva da Presidente do Instituto Brasileiro de Turismo, foram solicitadas justificativas acerca de pontos específicos do edital da Concorrência nº 1/2010. A primeira análise desses pontos sustentou a medida de suspensão cautelar do certame. Posteriormente, foi realizada diligência objetivando complementar e elucidar alguns pontos da oitiva. A partir desses elementos, optou-se por retomar e aprofundar o exame das respostas aos tópicos da oitiva em cotejo com as informações apresentadas pelo Instituto em resposta à diligência, conforme os subsequentes itens 'a' a 'm' da presente instrução.

16. Destaca-se que os tópicos 'a', 'b', 'c', 'g', 'h' e 'k' do ofício de oitiva, reproduzidos em itens desta instrução identificados com as mesmas letras, foram os que fundamentaram a proposta para a suspensão cautelar do certame em função dos riscos de dano ao erário que lhe foram associados, conforme anotado na instrução de fls.15/18 – vol. principal.

a) previsão de contratação de serviços baseada em critério de remuneração por hora-homem, em detrimento da remuneração por resultados ou produtos obtidos, tendo em vista o disposto no art. 11 da Instrução Normativa nº 2/2008 da SLTI.

Justificativas da Embratur (fls. 5/6 – anexo 3 e fls. 86/88 – vol. principal)

17. Informou que os resultados e produtos a serem obtidos nos serviços de comunicação, em geral, não são conhecidos no momento da contratação. Assim, a hora-homem seria a única forma de demandar as ações que acontecem ao longo da execução contratual, assegurando um controle realizado mediante a emissão de ordens de serviço específicas para cada ação a ser demandada, bem como que esta forma de

contratação demonstrou ser a mais eficiente e mais acertada durante os quase 5 (cinco) anos de execução dos atuais contratos.

18. Ressaltou que o trabalho de relações públicas tem como um dos principais objetos a visibilidade espontânea em veículos de comunicação. O aspecto que prevalece na rotina das atividades de Relações Públicas é o relacionamento entre as partes, sem envolvimento comercial ou financeiro, o que torna inviável a contratação mediante resultados.

19. Afirmou que a contratação por hora-homem está em consonância com a excepcionalidade prevista no art. 1º da IN nº 02.

20. Ao responder a diligência, trouxe algumas considerações sobre o formato de trabalho e remuneração das agências nos mercados nacional e internacional (fls. 86/88 – vol. Principal), destacando que, as agências de relações públicas e assessoria de imprensa utilizam em todo o mundo o valor por hora-homem trabalhado como referência para calcular os preços de seus serviços. Também alegou que, em muitos países, organizações e sindicatos de profissionais de relações públicas indicam valores para a hora-homem trabalhada, que funcionam como referência para as empresas do setor. O valor da hora-homem varia de acordo com a formação acadêmica, a experiência profissional e o nível hierárquico de cada profissional.

<u>Análise:</u>

21. A IN nº 2/2008 da SLTI/MP (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) dispõe em seu art. 11 que, em regra, a contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, admitindo-se, conforme mencionado pela Embratur, excepcionalmente a adoção do critério de remuneração da contratada por quantidade de horas de serviço, quando demonstrada a inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.

22. A adoção de unidade de medida que permita a mensuração dos resultados é uma forma de se evitar que a Administração Pública fique à mercê do contratado, por meio da execução de um ajuste em que poderá estar remunerando a ineficiência, ao simplesmente efetuar pagamentos por homens x hora disponibilizados, sem que se detenha o conhecimento de quantos e quais produtos correspondentes deveriam ser entregues.

23. Verifica-se, a princípio, que, para certas atividades do profissional de Relações Públicas, é inviável a mensuração dos resultados efetivamente alcançados, considerando o aspecto ressaltado pelo Instituto de que certas ações objetivam visibilidade espontânea em veículos de comunicação.

24. Em caso semelhante ao da Concorrência ora analisada, nos autos do TC nº 007.245/2009-9 (Acórdão nº 1227/2009-Plenário), ao analisar a questão da contratração de execução indireta de serviços ser baseada na remuneração homem/mês (contratação de empresas ou consórcio de empresas para prestação de Serviços de Apoio ao Gerenciamento para Organização e Realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA - 2014), o Excelentíssimo Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti fez as seguintes considerações:

'8. Passando ao exame das falhas averiguadas no edital da licitação e seus anexos, verifico, desde logo, serem efetivamente frágeis, em sua forma atual, os critérios de medição e pagamento previstos, assim como as previsões de produtos esperados, com os respectivos prazos e níveis de qualidade. De fato, o instrumento convocatório se restringe, ao menos de maneira expressa, a prever a remuneração com base na quantidade de homens-hora utilizados, sem a especificação dos correspondentes produtos a serem gerados.

9. Em parte, no entanto, a ausência de previsão expressa de remuneração por produtos a serem gerados se justifica pelas circunstâncias do objeto a ser contratado. Segundo se depreende das respostas às oitivas e dos dispositivos da peça editalícia e seus anexos, a Administração, embora tenha conhecimento acerca das diversas áreas de atuação da empresa de consultoria a ser contratada, assim como das funções e atividades correspondentes a cada uma dessas áreas, ainda não possui uma nítida visão a respeito dos prazos, inter-relações e encadeamentos lógicos entre tais funções e atividades. (...)

(...)

14. O conhecimento acerca dos cronogramas, metodologias, planos de trabalho, deve, ainda, ser conjugado com a prerrogativa da Administração de autorizar, previamente, os 'homens x mês' a serem alocados, consoante se depreende da leitura da do item 9.1 do Termo de Referência, atinente aos Critérios de Medição e Pagamento (vide fls. 93, v.p.). Há que ter presente, igualmente, o poder do Ministério do Esporte, na qualidade de contratante, de especificar e exigir o nível de qualidade dos produtos a serem disponibilizados pela contratada, consoante § 1º da Cláusula Nona da minuta de contrato de trabalho.

15. Considero, portanto, ser possível o equacionamento da questão por intermédio do estabelecimento de determinação ao Ministério do Esporte no sentido de que, a partir do conhecimento das metodologias e planos de trabalho para a execução dos serviços atinentes ao objeto da Concorrência 2/2009, adote providências com vistas a que a execução do contrato dela decorrente seja sempre precedida do estabelecimento dos produtos, ou subprodutos, esperados para cada período de medição, especificando-se o grau de qualidade exigido em relação a eles, a fim de que os pagamentos à contratada estejam condicionados à verificação de seu integral e adequado cumprimento, em consonância com a prerrogativa explicitada no § 1º da Cláusula Nona da minuta de contrato.'

25. No edital ora analisado, verifica-se que é prerrogativa da Administração autorizar, previamente, a quantidade de horas-homem a serem alocados, bem como definir os serviços a serem prestados. De acordo com o item 19.1 do edital, combinado com o item 19.1.2 (fl. 29 do Anexo 1), a Embratur pagará à Contratada conforme as ordens de serviço elaboradas nas quais serão discriminados todos os serviços necessários à execução do objeto do Contrato e previamente aprovados pela Embratur. Dessa forma, é prerrogativa da Administração autorizar, previamente os serviços a serem prestados.

26. Ademais, ao se analisar as atividades descritas nos subitens 5.1 e 5.2 do Projeto Básico (fls. 47/51 do Anexo 1), constata-se que a maior parte delas são relacionadas à análise, planejamento, assessoramento e execução de ações de comunicação. Para esses tipos de serviços, conceitualmente amplos e imprecisos, o Instituto deve estabelecer produtos ou subprodutos esperados, de modo a, previamente, possuir condições de definir o quantitativo de horas necessárias.

27. Em relação às ordens de serviço, cabe destacar que, conforme o art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI, o Projeto Básico ou Termo de Referência da contratação de serviços deve conter o modelo de ordem de serviço sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, contendo os seguintes campos:

a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados;

b) o volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas;

c) os resultados ou produtos solicitados e realizados;

d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;

e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;

f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação desse valor;

g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;

h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

28. Considerando a peculiaridade do objeto e com base nos argumentos apresentados pela Embratur para a questão, entende-se que pode ser aceito a mensuração de serviços baseadas em hora-homem, entretanto, considerando o maior controle que uma contratação baseada nesse critério requer, devido ao risco de a Administração pagar pela ineficiência da contratada, torna-se pertinente que seja determinado à Embratur que adote providências na execução contratual com vistas a elaborar ordens de serviço com os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI, em especial os referentes à definição e especificação dos serviços a serem realizados, detalhando o grau de qualidade exigido em

relação a eles, os resultados ou produtos solicitados e a prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessário a inclusão de algum desses campos.

b) incompatibilidade entre a exigência de disponibilização de equipe mínima, com dedicação exclusiva, em alguns países em que os serviços serão prestados, e o pagamento por hora-homem e os serviços pagos mediante prévia emissão de ordem de serviço.

Justificativas da Embratur (fls. 6/7 – Anexo 3)

29. A exigência de equipe mínima diz respeito apenas ao fato de se buscar profissionais que, pela assiduidade no atendimento da Embratur, passarão a ser especialistas em Brasil, tendo conhecimentos específicos e completos sobre a imagem do Brasil no exterior enquanto destino turístico e sua repercussão constante na imprensa internacional. Por essa razão, os perfis dos profissionais apontados foram de máster e pleno.

30. Destacou que esse serviço, como os demais, será executado mediante a emissão de ordem de serviço e remunerado por hora homem, segundo os perfis que a Embratur determinar na OS, que significará a existência prévia de demanda.

31. Informou que esta contratação será variável, pois dependerá da produção de conteúdo, atuação em crises, preparação de portas vozes e outros serviços que serão desempenhados pelo núcleo de serviços em cada país.

32. Ao responder a diligência realizada após a oitiva, fez outras considerações sobre a exigência de equipe mínima, alegando que essa foi elemento principal para a formulação do preço. Acrescentou que, em linhas gerais, as funções das equipes serão definidas em cada processo, respeitado o planejamento para cada mercado. Entretanto, existem atividades de rotina que precisam ser executadas regularmente, de forma a garantir que as atividades de relações públicas alcancem seus objetivos estratégicos.

33. Sobre as atividades do núcleo permanente, destacou que incluem o monitoramento dos noticiários nacional e internacional; a elaboração de clipping com matérias de interesse da Embratur divulgadas por veículos de comunicação; a elaboração de press releases, artigos e newsletters; a orientação de porta-vozes; entre outras.

Análise

34. As informações prestadas pela Embratur não justificam a exigência de uma equipe mínima, principalmente no que concerne à possibilidade de os integrantes desta equipe se tornarem especialistas, considerando que não há e nem poderia haver restrições definidas no edital para a substituição desses profissionais. O que não elide a necessidade de definição de qualificação mínima dos profissionais, a fim de garantir a execução dos serviços na forma definida no contrato.

35. A forma de mensuração dos resultados por hora-homem, mediante Ordem de Serviço, torna-se incompatível com a exigência de equipe mínima, já que essa equipe demanda custos fixos e pagamentos de jornada mínima de trabalho, independentemente da necessidade, podendo remunerar profissionais ociosos e privilegiar a eventual ineficiência.

36. Apesar da alegação de que a atuação dos profissionais será variável de acordo com acontecimentos como crises, a Embratur deveria estimar as atividades mínimas a serem realizadas e a demanda de horas necessárias, detalhando as ações rotineiras do núcleo permanente, como fez ao responder a diligência realizada por Unidade Técnica, de forma a deixar claro no edital a estimativa mínima de profissionais que a empresa deverá disponibilizar para a execução do serviço. Este tipo de informação é muito importante para subsidiar a formulação das propostas de preços e mitigar os riscos da contratação, proporcionando propostas mais vantajosas para a Administração.

37. Dessa forma, entende-se que as informações apresentadas pelo Instituto não elidem a contradição entre se exigir uma equipe mínima com dedicação exclusiva e o pagamento ser realizado por hora-homem. No entanto, o risco de lesão ao erário por remuneração de profissionais ociosos pode ser superado pela determinação proposta no item 28 para que os serviços a ser realizados, inclusive pela equipe mínima, sejam previamente detalhados em ordem de serviço no tocante à qualidade, aos resultados esperados e ao número de horas-homem.

38. Não obstante, vislumbra-se a necessidade de propor determinação para que em futura licitação do mesmo objeto:

a) não seja feita exigência de equipe mínima, com dedicação exclusiva, b) seja prevista a estimativa de pessoal necessário para execução dos serviços, com a correspondente exigência de qualificação devida e indispensável.

c) definição de critério de julgamento da proposta de preço (item 13.6 do edital) sem inclusão de todos os custos envolvidos na contratação (hora-homem, deslocamentos e honorários de subcontratação), em inobservância ao princípio da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;

- item a.2 da diligência – ausência de informação acerca do percentual representativo dos gastos com os deslocamentos (diárias e passagens) em relação ao valor total do contrato.

Justificativas da Embratur (fl. 7 – Anexo 3 e fl. 50/55 do vol. principal)

39. Informou os seguintes motivos:

1) Os pagamentos que a Embratur estima realizar a título de honorários de subcontratação deverão atingir aproximadamente 3% do valor total do contrato;

2) A cotação de preços já assegurou uma contratação vantajosa nestes dois itens;

3) Impossibilidade de se atribuir um fator de ponderação do preço de honorários e deslocamentos, uma vez que estes não são totalmente conhecidos desde a contratação e também porque representam um pequeno percentual do contrato;

4) O item a ser considerado na disputa entre as empresas deve ser apenas o homem-hora, por representar o maior percentual do contrato;

5) Os demais itens também deverão ser objeto de proposta, sob pena de desclassificação.

40. Em resposta à diligência, na qual foi solicitado pronunciamento do Instituto sobre o percentual representativo dos gastos com os deslocamentos (diárias e passagens) em relação ao valor total do contrato, foi informado que o percentual de despesas de deslocamentos e diárias, frente ao total da verba licitada — R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), não ultrapassará 3% (três por cento). A título de exemplo, a Embratur apresentou planilha com os gastos estimados para deslocamentos referentes ao Lote 1, desconsiderando os descontos oferecidos, na qual foi demonstrado o percentual de 3,41% em relação ao verba referente ao Lote utilizado.

41. Também ao responder a diligência, o Instituto registrou que o valor dos honorários devidos em função de subcontratações, estimados inicialmente em 11% (onze por cento), também foram objeto de disputa, com redução significativa, apesar de não constarem da fórmula que determina o vencedor do certame. Os descontos variaram de 0,5% (meio por cento) a 6% (seis por cento). Mais uma confirmação inequívoca de disputa e competição saudáveis.

Análise

42. Não obstante a alegação de que o item a ser considerado na disputa entre as empresas deve ser apenas a hora-homem, por representar o maior percentual do contrato, o Instituto não tinha demonstrado o valor percentual dos honorários e dos deslocamentos referente aos demais custos em relação ao custo total do contrato.

43. Ao responder a oitiva, quanto à questão da falta de estimativa no edital do percentual representativo dos serviços passíveis de subcontratação (item 'k' da oitiva), o Instituto informou que, baseado em série histórica, se estima que esse percentual não deverá atingir 25% do contrato, o que representa um gasto de 3% do valor total do contrato com o pagamento de honorários às agências (considerando que os honorários correspondem a 11% sobre o valores dos serviços subcontratados).

44. Já com base na estimativa de deslocamentos prevista no edital, o Instituto também argumentou que os gastos com esse item não ultrapassarão 3% do valor do contrato (item 'c' desta Instrução).

45. Quanto ao argumento de que a cotação de preços já assegurou a contratação vantajosa nos itens referentes aos honorários de subcontratação e deslocamentos (diárias e passagens), destaca-se que a pesquisa de preços apresentada pelo Instituto (fls. 17/366 – Anexo 3) apresenta inconsistências. Constatam-se a ausência de identificação da fonte (empresa que apresentou a proposta) em diversas

páginas das propostas que compõem a pesquisa, a falta de encaminhamento do projeto básico para as empresas cotarem o valor da hora-homem, bem como a realização de consulta de preços em empresas não especializadas em passagens.

46. A questão referente a diárias e passagens será analisada com mais profundidade nos itens 'e' e 'f' desta Instrução. No entanto, cabe, neste momento, destacar a informação apresentada pela Embratur de que o ressarcimento das passagens aéreas será feito com base no valor de face da passagem e com definição de critérios de compras semelhantes aos observados pela administração pública. Com base nesta informação, o valor da passagem não vai ser fixo e definido no momento da contratação, e sim de acordo com o de mercado no momento da compra. Entende-se, assim, não ser necessário que o valor dessas faça parte do critério de análise do preço.

47. Quanto às diárias, contudo, considerando que seu valor será fixo e de acordo com as propostas apresentadas (item 9.3.2.1 do edital – fl. 17 – Anexo 1), podendo variar de acordo com a empresa, seria relevante que fizesse parte da disputa para a obtenção do melhor preço.

48. Em relação aos honorários de subcontratação, há de ser considerado que a opção de fixar um valor máximo aceitável (11% - fl. 86 do Anexo 1) e retirar o item do critério de julgamento induz as empresas participantes a utilizarem o valor máximo, não incentivando a disputa entre elas e a consequente obtenção do menor preço pela Administração.

49. Apesar de o Instituto ter alegado que, na prática, o valor dos honorários também foi objeto de disputa, considerando que os descontos variaram de 0,5% (meio por cento) a 6% (seis por cento), constatou-se, conforme propostas de preços apresentadas e encaminhadas pela Embratur (fls. 384/614 e 752/970 – Anexo 4), que a maior parte das propostas apresentou valores entre 10% e 11%, com exceção de uma proposta com o valor de 5%, como se verifica no quadro a seguir:

Lote	*Empresa*	*Percentual de honorários proposto*
1	*Ogivy*	*10%*
1	*Informe*	*11%*
1	*Burson Marsteller*	*11%*
1	*CDN Comunicação Coorporativa*	*11%*
1	*FSB comunicação*	*10%*
1	*Máquina da Notícia*	*10,5%*
2	*Burson Marsteller*	*11%*
2	*CDN Comunicação Coorperativa*	*11%*
2	*FSB comunicação*	*10%*
2	*Marca*	*11%*
2	*Ogivy*	*10%*
2	*Máquina da Notícia*	*10,5%*
3	*FSB comunicação*	*10%*
3	*CDN Comunicação Coorporativa*	*11%*
3	*Máquina da Notícia*	*10,5%*
3	*Ogivy*	*10%*
4	*Burson Marsteller*	*11%*
4	*FSB comunicação*	*10%*
4	*In Press*	*5%*
4	*Informe*	*11%*
4	*Máquina da Notícia*	*10,5%*

Lote	*Empresa*	*Percentual de honorários proposto*
4	*Marca*	*11%*
4	*Santafé Idéias*	*10%*
4	*Textual*	*10%*

50. Nesse contexto, pode-se admitir que, por representarem um percentual pequeno quando comparados ao valor estimado para o item de hora-homem, os prováveis pagamentos referentes às diárias e honorários não implicarão grave risco de lesão ao erário.

51. Porém, em uma próxima licitação, esses itens deverão ser considerados no critério de análise dos preços, aprimorando a forma de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, considerando os diferentes pesos que tais itens têm em relação ao valor estimado da contratação, deve-se utilizar um fator de ponderação, de modo que tal realidade seja refletida, sendo pertinente propor as seguintes determinações ao Instituto para que quando da realização de novo processo licitatório para o objeto de serviços de consultoria e execução de relações públicas:

– inclua no critério de julgamento da proposta de preço os valores das diárias e o percentual dos honorários de subcontratação, de forma a assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa;

– ao realizar pesquisa de preços observe os seguintes procedimentos: exija que as propostas sejam datadas e assinadas, bem como rubricadas em todas as folhas; e encaminhe para as empresas cópia do projeto básico do objeto a ser licitado, de modo a propiciar adequada cotação dos preços.

d) previsão de reembolso de valores de diárias e passagens, conforme item 11 do edital;

<u>Justificativas da Embratur (fl. 8 – Anexo 3)</u>

52. A previsão de reembolso está amparada no fato de que as diárias e passagens foram estimadas (item 11 do Projeto Básico) e orçadas previamente (item 9.3.2 do edital), por consequência, garantiu-se uma previsão desses serviços, conforme prevê o art. 15, XIII, da IN SLTI/MP nº 2/2008, in verbis.

XII – a quantidade estimada de deslocamentos e a necessidade de hospedagem dos empregados, com as respectivas estimativas de despesa, nos casos em que a execução de serviços eventualmente venha a ocorrer em localidades distintas da sede habitual da prestação do serviço.

<u>Análise</u>

53. O questionamento quanto à previsão de reembolso de valores de diárias e passagens se funda no fato de que há alguns julgados desta Corte (Acórdãos nº 362/2007, 1.806/2005, 2.103/2005, 2.171/2005 e 2.172/2005 - TCU - Plenário) que determinam a exclusão da obrigação de o órgão e/ou entidade contratante ressarcir à contratada as despesas de transporte e hospedagem dos empregados designados para executar serviços em outras localidades.

54. Nesses casos, houve o entendimento de que a utilização de ressarcimento dos gastos de viagens se constitui em despesa a ser realizada com a prestação de serviços, que onera o custo do contrato e beneficia a empresa contratada, apesar de não integrar nominalmente o valor final do ajuste. No caso específico do Acórdão 1806/2005 – Plenário, foi feita determinação também para que o órgão realizasse o levantamento do volume de serviços passíveis de ensejar o deslocamento dos empregados da contratada para execução de trabalhos em unidades do órgão localizadas fora do Distrito Federal com realização de despesas de transporte e de hospedagem e, caso verificada a efetiva necessidade de execução desses serviços, elaborasse a respectiva estimativa para inclusão no edital.

55. Na concorrência ora analisada, o Instituto fez uma estimativa dos deslocamentos necessários (item 11 do Projeto Básico fls. 60/62 do Anexo 1), mas não do valor que esses representam em relação ao valor do contrato, questão que foi objeto de diligência.

56. Não obstante o entendimento do Tribunal nos precedentes acima citados, constata-se que, no caso específico da contratação ora analisada, há peculiaridades que podem justificar a utilização de ressarcimento, de forma a observar o princípio da economicidade. O objeto da contratação é atípico, os serviços em grande parte serão realizados no exterior e envolvem fatores adversos que influenciam na

necessidade de deslocamentos, como crises e fatos imprevisíveis que podem influenciar na efetividade da prestação do objeto.

57. Assim, para esse tipo de objeto, a simples estimativa dos deslocamentos e inclusão desses custos na hora-homem apresentada pelas empresas pode não ser a forma mais apropriada para a contratação, haja vista que o pagamento será realizado independente da ocorrência ou não do deslocamento.

58. No entanto, a utilização do ressarcimento não altera a importância da estimativa dos deslocamentos e inclusão desta no edital, como informou o Instituto ter feito com base na agenda comercial nos mercados prioritários, definida no Plano Aquarela (Item 11 do Projeto Básico - fls. 60/62 do Anexo1).

59. Cabe destacar a informação apresentada pela Embratur, analisada nos itens 'e' e 'f' desta instrução, de que as passagens serão ressarcidas pelo valor de face e serão previstas nas ordens de serviço previamente elaboradas pela Embratur.

60. Nesse contexto, e a par da definição clara de como será feito o reembolso, conforme será analisado nos itens seguintes desta Instrução – itens 'e' e 'f' da oitiva, entende-se que o ressarcimento baseado em ordens de serviço, que previamente autorize o deslocamento, verificando a necessidade desse e do número de diárias, pode garantir maior economicidade para a contratação quanto a esse custo, repassando para a contratado o que efetivamente foi gasto. Assim, não é necessário propor encaminhamento quanto a esta questão, sem prejuízo de que possa ser objeto de futuro acompanhamento da execução do contrato originário da Concorrência nº 1/2010.

e) ausência de detalhamento em relação a diárias (forma de utilização) e passagens (forma de aquisição e de comprovação no momento do ressarcimento), considerando que apenas foram definidos os valores máximos (Apêndice 1 – Anexo I) e que o ressarcimento será mediante a apresentação de Planilha que contemplará o custo do transporte e das diárias pagas, conforme estabelecido no Contrato (item 11 do edital);

f) falta de clareza quanto a se, para fins de ressarcimento de despesa com passagem, será adotado o valor de face da passagem ou aquele fixado na proposta;

<u>Justificativas da Embratur (fl. 9 – Anexo 3)</u>

61. A adoção de reembolso pela Embratur vai resguardar o erário, sem que haja contratação mais onerosa e sem que haja enriquecimento ilícito.

62. As diárias serão pagas por reembolso conforme fixado na proposta, desde que tenham sido previamente autorizadas pela Embratur, ocasião em que serão avaliados os números de dias necessários para a realização da ação. As passagens também serão reembolsadas, sendo que, para conferir maior clareza no procedimento, o Instituto fixará, na firmatura do contrato, regras quanto à aquisição de passagens nos moldes preconizados pela Administração, a fim de garantir pagamentos compatíveis com o preço de mercado e a obrigatoriedade da prestação de contas (com apresentação de cópia do bilhete, canhotos dos cartões de embarque e relatórios de atividades desempenhadas).

63. Será adotado o valor de face da passagem, conforme os critérios mencionados.

<u>Análise</u>

64. Conforme dispõe o subitem 9.3.2.1 combinado com o subitem 11.1.1 do edital (fls. 17 e 21 – Anexo 1), as despesas decorrentes de deslocamentos de funcionários da proponente adjudicatária serão ressarcidas pela Embratur mediante a apresentação de Planilha que conterá o custo do transporte e das diárias pagas, conforme os valores estabelecidos no contrato (menor valor proposto dentre as vencedoras dos quatro lotes).

65. A solicitação de justificativa para tal procedimento teve como fundamento o fato de que os valores para ressarcimento das passagens serão fixos e não os valores de face, o que pode gerar pagamentos superiores aos de mercado pela Administração ou mesmo prejuízo para a empresa contratada, considerando a provável variação de valores das passagens no momento da compra.

66. Considerando as informações ora fornecidas de que na firmatura do contrato vão ser fixadas regras para a aquisição das passagens, nos moldes preconizados pela Administração, e que as passagens

serão ressarcidas pelo valor de face, entendemos saneada a impropriedade quanto à questão das passagens.

67. Já em relação às diárias, a par das considerações feitas no item 'c' desta Instrução, de que essas deveriam fazer parte do critério de análise dos preços, mas que a menor proporção desses gastos em relação os itens de maiores custos permite afastar risco de grave lesão ao erário no tocante à licitação em exame, deve-se destacar que os procedimentos para pagamentos de diárias poderão ser abordados em oportunas fiscalizações a serem realizadas para acompanhar a execução do contrato originário da Concorrência nº 1/2010.

68. Ademais, entende-se que induzir a competição entre as empresas participantes dos futuros certames também sobre os valores de diárias propiciará um preço de acordo com o de mercado, no que se motivou a proposta de determinação já apresentada no item 51 desta instrução.

g) ausência de orçamento dos serviços a serem contratados estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, contendo todos os custos inerentes à contratação, tendo em vista as disposições do art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

h) ausência de estimativa do quantitativo de horas-homem necessárias para execução do objeto do contrato, dificultando a formulação da proposta de preços pelas empresas licitantes;

- item a.1 da diligência - ausência de estimativa da quantidade dos serviços a serem contratados, considerando a informação de que estão em vigor no Instituto 2 (dois) contratos de mesma natureza (Contratos nº 1/2006 e 2/2006), prestes a completar 5 (cinco) anos de vigência, disso podendo-se presumir experiência suficiente da entidade para estimar a demanda necessária para o próximo contrato, em especial com relação ao quantitativo de horas-homem, aos gastos com subcontratação e aos custos com diárias e passagens ;

69. Considerando que as justificativas apresentadas para o item 'g' e 'h' da oitiva e item a.1 da diligência são complementares, a análise desses itens foi realizada conjuntamente.

Justificativas da Embratur (fls. 10/11 – Anexo 3 e fls. 37/51 – vol. principal)

70. O contrato de relações públicas e assessoria de imprensa é um contrato atípico que não possibilita definir o quantitativo que o art. 40 da Lei de Licitações exige.

71. Argumenta, assim, que o valor total a ser licitado vem do estudo que é feito e apresentado no Plano Aquarela 2020 – Marketing Turístico Internacional do Brasil, que considera a relação da receita turística gerada com o incremento que se deseja obter em termos de volume de turistas, com ponderação das particularidades de cada país, como moeda.

72. Tal Plano, com base em metodologia científica e pesquisas – FIPE, aponta o valor de R$ 32,00 (trinta e dois reais) como o necessário de investimento por turista para que a meta de número de turistas seja atingida. Ao considerar esse valor por turista, o investimento em imprensa fica em R$ 40.241.448,70 (quarenta milhões, duzentos e quarenta e um mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e setenta centavos). Dessa forma, o contrato anterior que era de R$ 18.750.000,00 (dezoito milhões, setecentos e cinquenta mil reais) foi estimado agora em R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais).

73. Foi destacado, também, o promissor cenário para o turismo brasileiro como país sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, bem como que os mercados prioritários foram ampliados pelo Plano Aquarela.

74. Quanto aos preços unitários, foi informado que esses foram decorrentes de ampla pesquisa de mercado realizada em mais de 15 (quinze) agências no ano de 2010.

75. Ao justificar a ausência de estimativa do quantitativo de horas-homem necessárias para execução do objeto do contrato, o Instituto reafirmou que não havia possibilidade de se prever a quantidade de horas que seriam utilizadas, pois os serviços de relações públicas e assessoria de imprensa são totalmente atípicos, uma vez que dependem de variáveis que somente são conhecidas no momento da demanda específica, como crises, doenças, catástrofes humanas ou naturais. Estas são ameaças e oportunidades advindas do cenário que não podem ser previstas para a composição do preço.

76. Em resposta à diligência, ressaltou que, para a nova contratação, há novas ações que não estavam contempladas no contrato anterior e demonstram a evolução do antigo contrato para a atual proposta, sendo as seguintes:

a) ampliação dos públicos-alvo a serem trabalhados, além dos profissionais de imprensa;

b) elaboração de plano de prevenção e gerenciamento de crises;

c) inclusão de ações de Relações Públicas Digitais (ou RP 2.0);

d) fluxo de informações para aprimoramento da comunicação interna;

e) aprimoramento do conteúdo a ser distribuído;

f) qualificação das informações sobre os interlocutores;

g) vantagens de ter um profissional de comunicação trabalhando 'in loco' nos mercados prioritários.

77. O Instituto, conforme fls. 59/71 – vol. principal, fez considerações sobre cada um desses pontos, de forma a evidenciar o aprimoramento do contrato.

78. Elaborou uma planilha de custos exemplificativa para o lote 4, com o intuito de demonstrar que a quantidade de serviços a serem contratados poderia ser estimada com base na equipe mínima definida no Projeto Básico, respeitando a legislação de cada país no que diz respeito à jornada máxima mensal de cada profissional (fl. 38 – vol. principal).

79. Para os demais países, assim entendidos aqueles não contemplados com uma equipe mínima, argumentaram que os preços contratados exercem a mesma função de uma ata de registro de preço, pois a sua utilização dependerá de conveniência e oportunidade da Administração, segundo suas necessidades ou constatação de oportunidade.

80. Alegou, assim, que ofereceu todas as informações necessárias à confecção da proposta comercial de modo a garantir a esperada competitividade no certame, pois indicaram com clareza:

a) o 'volume mínimo' de faturamento mensal (item 13 do PB), decorrente do trabalho do núcleo permanente;

b) 'em qual país' (item 5.1.2.1 do PB) prioritariamente serão desenvolvidas as ações; e

c) o 'valor máximo' (item 20.2 do PB) a ser faturado em um ano de contrato.

<u>Análise</u>

81. Conforme justificativas acima expostas, verifica-se que, de fato, não houve elaboração de orçamento dos serviços estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, como dispõe o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

82. O detalhamento em planilhas dos preços unitários é de fundamental importância no momento de eventual repactuação do valor do contrato, já que a partir do detalhamento da composição dos custos unitários, a Administração poderá confirmar a necessidade e o percentual de alteração dos preços para garantir o equilíbrio econômico e financeiro do contrato durante sua execução.

83. Dessa forma, considerando que não houve detalhamento dos preços unitários em planilhas, é oportuno alertar o Instituto que observe o comando expresso no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, fazendo constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

84. Considerando ainda, a hipótese de o certame ora analisado retomar seu seguimento, a par da previsão legal acima exposta, entende-se pertinente determinar ao Instituto que exija da empresa vencedora que apresente sua planilha de preços, detalhando os custos que compõem o valor da hora-homem, como valor de salários, impostos, encargos sociais e insumos, utilizando como parâmetro, observadas as peculiaridades do objeto, a planilha modelo constante na IN 2/2008 da SLTI.

85. Já em relação a estimava dos custos da contratação (item g da oitiva), os argumentos apresentados demonstram que foi utilizado como premissa o valor a ser gasto em imprensa por turista definido no Plano Aquarela 2020 e obtido por meio de metodologias científicas e pesquisas elaboradas pela FIPE. Entretanto, o valor estimado da contratação deve ser de acordo com os preços unitários dos serviços a serem contratados e suas respectivas demandas (quantidades) e não com base no valor em que

o Instituto pretende investir na atividade. Mesmo considerando a relevância deste dado para orientar as ações do Instituto, não é com base especificamente nele que se deve definir o custo da contratação.

86. Para esse ponto, o Instituto alegou a atipicidade dos serviços de relações públicas e assessoria de imprensa, informando que dependem de variáveis que somente são conhecidas no momento da demanda específica, como crises e catástrofes. Entretanto, ao justificar o item referente à utilização do critério hora-homem, citou contratos de mesma natureza que estavam vigentes há quase 5 (cinco) anos. Fato que ensejou a realização de diligência no sentido que fossem apresentadas justificativas, já que, a princípio, era possível presumir experiência suficiente da entidade para estimar a demanda necessária para o próximo contrato, em especial com relação ao quantitativo de horas-homem, aos gastos com subcontratação e aos custos com diárias e passagens. Presume-se que crises e catástrofes representem parcela pequena do contrato, já que fatos eventuais e que não acontecem com muita frequência.

87. Em resposta à diligência, a Embratur mencionou diversas inovações em relação ao antigo contrato para a atual proposta, dentre as quais se destacam a ampliação dos públicos-alvo e o trabalho in-loco de profissionais.

88. De fato, ao se examinar o projeto básico que baseou a licitação dos contratos atualmente vigentes no Instituto (Contratos n^{os} 01/2006 e 02/2006), verifica-se uma ampliação nos mercados prioritários, que, de acordo com informações fornecidas nas reuniões realizadas na Embratur, são devidas às adaptações do Plano Aquarela, bem como a definição de equipes mínimas fixadas em determinados países, sendo que atualmente as empresas prestadoras do serviço disponibilizam uma estrutura de atendimento apenas em Brasília (item 11.1 do Projeto Básico – fl. 62 do Anexo 4 -DVD).

89. Como o próprio Instituto argumenta, a atual contratação é uma inovação da anterior, mas não pode ser considerada com outro tipo de serviço. As atividades básicas continuam a compor o objeto, como monitoramento dos noticiários nacional e internacional; a elaboração de clipping com matérias de interesse da Embratur divulgadas por veículos de comunicação; a elaboração de press releases, artigos e newsletters; e a orientação de porta-vozes, apresentadas pelo Instituto como justificativa para a exigência de equipe mínima, já faziam parte do objeto da contratação, conforme item 1 do projeto básico – fl. 62 do Anexo 4 (DVD).

90. A forma de contratação atual (contratos vigentes até janeiro de 2011), no entanto, é diferente da que se pretende contratar. Está baseada em pagamento de percentual mínimo de 25% do total das despesas efetivamente realizadas no contrato (item 3 do projeto básico), fato que pode ter dificultado a elaboração de estimativa de preços para o novo contrato que é baseado em hora-homem. Porém, esse fato, não inviabiliza a utilização da experiência adquirida pela Embratur para subsidiar a nova contratação..

91. A utilização da quantidade de horas referentes a cada equipe mínima para a formulação das propostas, bem como o conhecimento do valor máximo a ser faturado por lote da contratação, como ressaltou o Instituto em seus argumentos, apesar de servirem como parâmetros para a formulação de propostas de preços, não se equivalem à estimativa geral de serviços necessários, considerando que a quantidade total a ser demandada provavelmente será superior, o que influencia n

Nesse sentido, a estimativa do quantitativo dos serviços a serem contratados é relevante não apenas para o planejamento dos gastos do contratante, como também para a elaboração da proposta pelo interessado em participar do certame, já que alguns custos podem ser diluídos na proporção em que a quantidade de serviços aumenta, considerando a economia de escala.

93. Verifica-se, assim, que os argumentos apresentados, apesar de não elidirem a ausência da estimativa do quantitativo dos serviços (item h da oitiva), esclareceram que foram apresentadas no edital algumas informações (valor mensal referente à equipe mínima, local das ações e valor anual máximo de faturamento, item 80 acima), pelas quais os licitantes puderam se basear para formular as propostas de preço. Ademais, para essa contratação específica, deve-se considerar que a elaboração do planejamento anual das atividades desse tipo serviço e a consequente estimativa das horas-homem necessárias demandariam um prazo que poderia inviabilizar a realização de novo certame nos próximos meses, fato que poderia comprometer atuação institucional da Embratur.

94. Nesse sentido, cabe determinar à Embratur para que, doravante, utilize o histórico de serviços realizados para subsidiar os estudos preliminares inerentes à elaboração de projetos básicos de novas contratações de serviços de consultoria e execução de relações públicas, estimando a quantidade de serviços necessários para atender o Instituto, de modo a permitir a elaboração da estimativa dos gastos do contrato, e fornecendo todos os elementos necessários para a formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas em participar do certame, em especial com relação às condições de prestação dos serviços, o grau de qualidade exigido e a forma de pagamento.

i) contradição entre o item 17.7 do Projeto Básico e a planilha do Anexo IV da proposta de preço, com relação à disponibilização de instalações e equipamentos necessários, considerando que o item 17.7 estabelece como obrigação da contratante 'Disponibilizar as instalações e os equipamentos necessários à prestação dos serviços, objeto deste edital'e a planilha do Anexo IV define que no valor da proposta de preço devem estar contempladas despesas indiretas, incluindo equipamentos (hardware) e programas – software;

Justificativas da Embratur (fl. 12 – Anexo 3 e fl. 51 – vol. principal)

95. O item 17.7 diz respeito apenas à disponibilização da estrutura da Embratur e dos equipamentos desta quando da realização de reuniões ou apresentações para os gestores do contrato na sede da contratante Embratur, diferentemente do que está previsto no item 6.1.1, que diz respeito à estrutura que a contratada deverá possuir em Brasília para atendimento da contratada.

Análise

96. Não obstante a alegação do Instituto de que o item 17.7 diz respeito apenas à disponibilização da estrutura da Embratur e dos equipamentos desta quando da realização de reuniões ou apresentações para os gestores do contrato na sede da Embratur, não se pode depreender isso do teor do item, que tem a seguinte redação: 'Disponibilizar as instalações e os equipamentos necessários à prestação dos serviços, objeto deste edital'.

97. Nem mesmo quando houve questionamento de licitante quanto ao fato, a Embratur esclareceu o ponto como agora o fez. Pelo contrário, limitou-se a responder que a disponibilização ocorreria quando conveniente e oportuno ao Instituto. Tal impropriedade pode ter gerado prejuízo ao certame, considerando que a disponibilização de estrutura influencia nos custos das licitantes e consequentemente na elaboração das propostas de preço.

98. Verifica-se, assim, que as justificativas apresentadas não são suficientes para elidir a falta de clareza quanto ao aspecto de quem era a responsabilidade de disponibilizar as instalações e os equipamentos necessários para a execução do contrato, sendo necessário o ajuste nos futuros editais, de forma a esclarecer o fato.

j) ausência de definição dos itens que comporão as ordens de serviço, bem como a quem será atribuída a competência para elaborá-las (contratada ou contratante), em especial com relação à quantidade de horas-homem a serem demandadas por serviço;

Justificativas da Embratur (fl. 12 – Anexo 3)

99. A Embratur possui sistema de controle de ordens de serviço que são emitidas pelo Sistema Aquarela, em pleno funcionamento.

100. Este sistema exige a emissão de uma SS (Solicitação de Serviço) que é o briefing, ou seja, a demanda que é passada à agência, para que esta apresente uma solução e os orçamentos. Esta proposta e os orçamentos são analisados, e, se aprovados, emite-se a OS (Ordem de Serviço).

101. A Ordem de Serviço é atividade de competência exclusiva da Autarquia, que a elabora e a emite, e representa a aprovação e a autorização formais do serviço pela Embratur. Ou seja, somente após esse documento formal assinado pelo gestor/ordenador de despesas é que o serviço poderá ser executado, nos exatos termos descritos na OS, que conterá obrigatoriamente, dados como, 'Nome da agência, data da emissão da Ordem de Serviço, prazo de execução, mercados de atuação, descrição do serviço, valor, público alvo' e outros critérios que serão criados dependendo da necessidade de controle da nova ação a ser autorizada.

Análise

102. Conforme citado na análise do item 'a' nesta Instrução, de acordo com o art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI, o Projeto Básico ou Termo de Referência da contratação deve conter o modelo de ordem de serviço sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual.

103. Ao analisar o citado item, entendeu-se pertinente propor determinação à Embratur para que adotasse providências na execução contratual com vistas a elaborar ordens de serviço com os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI.

104. Especificamente quanto à questão de não constar o modelo da OS no Projeto Básico da Concorrência ora analisada, entende-se que a irregularidade neste caso pode ser sanada no momento da execução contratual, entretanto é oportuno propor que o Instituto seja alertado para que em futuros procedimentos licitatórios para contratação de serviços, apresente, sempre que possível, o modelo de ordem de serviço que deverá ser utilizado para encaminhamento formal de demandas pelo gestor do contrato à contratada, de forma a observar o disposto o art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI.

k) ausência do percentual representativo dos serviços passíveis de subcontratação frente ao montante a ser contratado. O edital limita-se a descrever esses serviços – item 12.1.7 do Projeto Básico;

Justificativas da Embratur (fl. 13 – Anexo 3 e fl. 51 – vol. principal)

105. Em função da atipicidade do serviço, é quase impossível precisar este percentual, todavia a Embratur estima, com base em série histórica, que esse percentual não deverá atingir 25% do contrato, o que representa (se considerarmos o percentual orçado de 11% de honorários) um gasto de 3% de pagamento de honorários às agências, ou seja, um valor pequeno frente ao valor total pelo qual as agências serão remuneradas por hora-homem.

106. Em resposta à diligência realizada, o Instituto complementou a informação acima mencionada, argumentando que a quantidade de subcontratação será de acordo com a demanda e, muito embora o modelo atual seja diferente do ora questionado, os contratos em vigência tiveram uma execução de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) de serviços subcontratados, bem como que se pode estimar que as despesas com subcontratação não superarão o percentual acima.

Análise

107. A ausência de limites claramente definidos no termo contratual para a subcontratação contraria o disposto no art. 72 da Lei nº 8.666/1993 e os princípios da motivação e da segurança jurídica.

108. Não obstante o Instituto tenha informado que esse percentual não deverá atingir 25% do contrato, não houve estipulação de limites no edital e nem mesmo na Minuta do Contrato.

109. Dessa forma, entende-se que o Instituto deve observar a proporcionalidade da subcontratação no momento da execução, de modo a evitar subcontratações desnecessárias que geram o custo de intermediação, bem como ajustar, em futuros certames, o edital de forma a estabelecer o percentual máximo aceitável de subcontratação.

l) definição genérica para os serviços passíveis de subcontração, ampliando de forma exagerada o objeto da contratação, conforme item 12.1.7 do Projeto Básico, que estabelece como item passível de subcontratação a 'Aquisição de produtos e/ou serviços acessórios e necessários à realização do objeto e que não estejam previstos no rol de serviços a serem prestados diretamente pela contratada';

Justificativas da Embratur (fl. 13/14 – Anexo 3)

110. Os serviços passíveis de subcontratação foram definidos com muito critério e cuidado pela Embratur e foram elencados todos os serviços que poderiam ser subcontratados.

111. O mencionado item 'Aquisição de produtos e/ou serviços acessórios e necessários à realização do objeto e que não estejam previstos no rol de serviços a serem prestados diretamente pela contratada' também foi questionado pela Procuradoria Federal/AGU e a justificativa foi a seguinte:

O objeto da licitação está devidamente definido, porém o item em análise refere-se a ferramentas que poderão surgir no decorrer da execução contratual e que possibilitariam agregar eficiência aos serviços prestados pelas empresas contratadas. Citamos como exemplo o Twitter, que não existia há

quatro anos e que, atualmente, constitui importante ferramenta de divulgação do Brasil no exterior. Obviamente que esses 'outros serviços' deverão guardar relação intrínseca com o objeto do futuro contrato, razão pela qual foi incluída a observação 'devidamente justificados e diretamente relacionados ao objeto deste contrato.

112. De qualquer maneira, quando estes serviços ocorrerem, serão objetos de aditamento contratual da Embratur, uma vez que guardarão relação direta com o objeto licitado.

Análise

113. A explicação da Embratur apresenta uma contradição no que se refere à questão do aditamento contrato. Se os serviços serão subcontratados e haverá, supostamente, ordem de serviço prévia, não é o caso de aditar o contrato.

114. Ademais, supostamente, a estimativa da contratação já envolve os custos inerentes aos serviços a serem subcontratados, não cabendo aditamentos para esse fim. As contratações devem ser realizadas mediante prévio conhecimento do órgão das suas necessidades e da devida especificação dos serviços a serem contratados.

115. A caracterização precisa, completa e adequada do objeto é condição essencial para validade do processo licitatório, segundo disposição do art. 14 da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, propõe-se determinar ao Instituto que, em novo procedimento licitatório para a contratação do objeto ora analisado, abstenha-se de incluir serviços com definição genérica, ampliando de forma exagerada o objeto da contratação, conforme foi verificado no item 12.1.7 do Projeto Básico da Concorrência nº 1/2010, que estabeleceu como item passível de subcontratação a 'Aquisição de produtos e/ou serviços acessórios e necessários à realização do objeto e que não estejam previstos no rol de serviços a serem prestados diretamente pela contratada'.

m) previsão para contratação de serviços de artistas, atletas ou qualquer personalidade que, a princípio, não se coadunam com os serviços de consultoria, assessoria de imprensa ou relações públicas, definido no item 12.1.7 do Projeto Básico como item passível de subcontratação;

Justificativas da Embratur (fl. 14/15– Anexo 3)

116. A Resolução Normativa nº 43, de 24 de agosto de 2002, do CONFERP – Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas - determina que as Relações Públicas caracterizam-se pela aplicação de conceitos e técnicas de comunicação dirigida, com o objetivo de utilizar instrumentos para atingir públicos segmentados por interesses comuns.

117. A previsão de contratações dos públicos descritos no edital ocorre no âmbito de atuação das agências no exterior. Estes serviços possuem grande relação com os objetivos desejados pelos serviços de relações públicas, pois geram mídia espontânea, ou seja, sem a necessidade de a Embratur destinar recursos financeiros para a compra de espaços nos veículos de comunicação, com o objetivo de trazer ao Brasil e seus produtos turísticos visibilidade positiva em jornais, revistas, rádios, emissoras de televisão, sítios e demais meios na imprensa internacional. Não se trata de contratação de artistas brasileiros para realização de shows com pagamentos de cachês. Enquanto público de interesse para a atuação da Embratur no exterior, o que se espera é trazer celebridades reconhecidas em seus países de origem para conhecer o Brasil, ou seja, utilizar a sua credibilidade para promover o Brasil nos seus respectivos países.

Análise

118. Conforme a justificativa apresentada pelo Instituto, vislumbra-se, a princípio, relação entre tal contratação com os serviços de assessoria de imprensa ou relações públicas.

119. O subitem 12.1.7 do Projeto Básico (fl. 68 do Anexo 1) especifica, no entanto, apenas 'contratação de artistas, atletas ou qualquer personalidade para realização de ações que gerem mídia espontânea', não deixando claro que se trata de celebridades reconhecidas em outros países para conhecer o Brasil e gerar mídia espontânea em seus respectivos países, como foi agora esclarecido. Não apresenta, portanto, critérios objetivos e predefinidos para a escolha desses profissionais.

120. Por outro lado, trata-se de objeto com peculiaridades ímpares. A contratação de artista mediante processo específico pode demandar dificuldades burocráticas que possam prejudicar a

satisfação dos objetivos almejados para essa contratação, em virtude desta, em princípio, ser realizada no país em que o serviço será executado. O que não afasta, entretanto, a necessidade de definição de critérios para essa contratação.

121. Dessa forma, entende-se pertinente que seja determinado ao Instituto que, ao contratar os serviços ora analisados, justifique a contratação demonstrando a relação com o objeto e que essa não poderia ser feita sem a intermediação da agência de comunicação contratada.

4. CONCLUSÃO

122. Ao se examinar os argumentos apresentados pelo Instituto por meio da oitiva e da diligência realizadas, verifica-se que de fato o edital da Concorrência nº 1/2010 apresenta inconsistências que devem ser saneadas.

123. No entanto, analisando os vícios que fundamentaram a proposta de adoção de medida cautelar, itens 'a', 'b', 'c', 'g', 'h' e 'k' desta instrução, constata-se que a expedição de determinações a serem cumpridas pelo Instituto durante a execução contratual, apesar de não elidirem as impropriedades, podem mitigar ou mesmo descaracterizar o receio de grave lesão ao erário.

124. A alteração do edital neste momento, com a consequente reabertura dos prazos para a apresentação de propostas, causando a anulação de todos os atos inerentes à fase externa do certame (julgamento da habilitação, julgamento das propostas técnica e de preços), não se mostra como a medida mais adequada. O lapso temporal entre a alteração do edital e a finalização dos trâmites licitatórios poderá prejudicar a atuação institucional da Embratur, tendo em vista a relevância do objeto licitado, somado ao fato de que os contratos atuais completarão 5 (cinco) anos de vigência em janeiro de 2011 (cópia dos contratos – fl. 62 do Anexo 4 - DVD), podendo desencadear a realização de uma eventual contratação emergencial. Cabe tecer, então, algumas considerações que embasam esse entendimento.

125. Em princípio, destaca-se a importância da contratação para a atuação da Embratur, sendo ressaltado pelo Instituto, em reunião com o titular e auditores desta 5ª Secretaria e ao responder a diligência, o aprimoramento do relacionamento com a imprensa e com outros públicos estratégicos, questões consideradas pela Embratur como fundamentais para potencializar as ações de promoção do Brasil no exterior e atrair um número maior de turistas estrangeiros. A relevância da contratação é demonstrada, ainda, quando se constata sua materialidade, representando 17% (dezessete por cento) do orçamento geral do Instituto previsto para o ano de 2011 (fl. 56 – vol. principal).

126. Quanto à questão do critério de julgamento da proposta de preço sem inclusão de todos os custos envolvidos na contratação, o Instituto apresentou a justificativa de que os custos não incluídos nesse critério, deslocamentos e honorários de subcontratação, apresentam percentual pequeno quando comparados ao valor total do contratado, representando cerca de 3% cada um deles. Na análise realizada para esse item, concluiu-se que, não obstante representem um percentual pequeno quando comparados ao valor estimado para o item de hora-homem, os preços referentes às diárias e aos honorários devem ser considerados no critério de análise dos preços, de forma a possibilitar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Contudo, a baixa materialidade do percentual apresentado mitiga o receio da ocorrência de grave dano ao erário.

127. Em relação à ausência da estimativa da quantidade de serviços, o Instituto argumentou que a participação de um grande número de empresas, dentre elas algumas das maiores do mundo, corroborou a alegação de que o princípio da competitividade foi atendido, ressaltando que as empresas se basearam nas horas referentes a equipes mínimas definidas no edital, nos países prioritários e no orçamento previsto para cada lote para formulação de suas propostas. Tais informações nortearam a elaboração das propostas de preços, embora não se equivalham à estimativa total da quantidade de serviços. Ademais, ao se analisar a questão, foi destacado que o Instituto demandaria tempo razoável para elaborar um planejamento anual dessas atividades e, então, estimar as horas necessárias, procedimento que, excepcionalmente, poderá ser realizado no período de vigência da contratação resultante da concorrência ora analisada, utilizando-se para essa finalidade os dados mensuráveis desde os meses iniciais da execução do novo contrato, bem como o histórico dos serviços já realizados nas contratações prestes a expirar.

128. Acerca da ausência do orçamento dos serviços a serem contratados estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários, foi abordada a possibilidade de determinação para que, no momento da contratação, o Instituto exija das empresas vencedoras que apresentem as planilhas de preços, detalhando os custos que compõem o valor da hora-homem, como valor de salários, impostos, encargos sociais e insumos, utilizando como parâmetro, observadas as peculiaridades do objeto, a planilha modelo constante na IN 2/2008 da SLTI.

129. Para a questão referente à remuneração dos serviços ser baseada na hora-homem, conforme análise realizada no item 'a', entendeu-se possível aceitá-la, propondo a exigência de um maior controle no momento da execução, com a elaboração de ordens de serviço com os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI, em especial os referentes à definição e especificação dos serviços a serem realizados, detalhando o grau de qualidade exigido em relação a eles, os resultados ou produtos solicitados e a prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessário a inclusão de algum desses campos.

130. Dessa forma, como medida menos gravosa, mostra-se adequada a proposta de revogação da medida cautelar anteriormente concedida, de forma que a Concorrência nº 1/2010 retome seu prosseguimento, conquanto sejam cumpridas determinações que podem ser atendidas no momento da contratação e execução do contrato, bem como acompanhadas por esta Unidade Técnica.

131. No entanto, considerando que mesmo mitigado o risco de grave lesão ao erário, manteve-se o prejuízo para a competitividade do certame, principalmente com relação à falta de estimativa da quantidade de serviços necessários e o consequente reflexo na formulação das propostas de preços, bem como que um projeto básico preciso e sem as inconsistências apresentadas facilitará o controle da Embratur no momento da execução contratual, fato de grande relevância quando se examina a estrutura limitada do Instituto, entende-se que o contrato a ser firmado deve vigorar somente durante o interregno necessário à realização de novo processo licitatório para o objeto em questão, escoimado das irregularidades ora verificadas. Daí o teor da proposta de encaminhamento a seguir.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

132. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - revogar, com apoio no artigo 276, § 5º, do RITCU, a medida cautelar anteriormente concedida, de forma que, em caráter excepcional e com fundamento no interesse público, a Concorrência nº 1/2010 retome seu prosseguimento, efetivando a contratação durante o período necessário à realização de novo processo licitatório para o objeto em questão;

II - determinar, com apoio no artigo 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, ao Presidente da Embratur:

II.1 - adote providências na execução contratual com vistas a elaborar Ordens de Serviço com os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI/MP, em especial os referentes à definição e especificação dos serviços a serem realizados, detalhando o grau de qualidade exigido em relação a eles, os resultados ou produtos solicitados e a prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessário a inclusão de algum desses campos (itens 'a' e 'b' da presente instrução);

II.2 - exija das empresas vencedoras da Concorrência nº 1/2010 que, ao apresentarem a planilha de preços, detalhem os custos que compõem o valor da hora-homem, como valor de salários, impostos, encargos sociais e insumos, utilizando como parâmetro, observadas as peculiaridades do objeto, a planilha modelo constante na IN 2/2008 da SLTI/MP. (item 'g' da presente instrução);

II.3 - durante a execução do contrato resultante da Concorrência nº 1/2010, observe a proporcionalidade da subcontratação, de modo a evitar subcontratações desnecessárias que gerem injustificado custo de intermediação (item 'k' da presente instrução);

II.4 - ao demandar a contratação de artistas, atletas ou qualquer personalidade, serviços previstos no item 12.1.7 do Projeto Básico da Concorrência nº 1/2010, demonstre, previamente à autorização para a formalização do contrato, a relação do serviço pretendido com o objeto da Concorrência nº 1/2010 e

explicite as razões por que os serviços demandados não poderiam ser realizados sem a intermediação da empresa vencedora (item 'm' da presente instrução).

III - com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar ao Presidente da Embratur que, ao finalizar a Concorrência nº 1/2010, adote providências necessárias para dar inicio à realização de novo processo licitatório para o objeto de serviços de consultoria e execução de relações públicas, observando o disposto abaixo:

III.1 - abstenha-se de incluir no edital a exigência de equipe mínima com dedicação exclusiva e defina a estimativa de pessoal necessário para execução dos serviços, com a devida e indispensável qualificação (item 'b' da presente instrução);

III.2 - inclua no critério de julgamento da proposta de preço os valores das diárias e o percentual dos honorários de subcontratação, de forma a assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa (itens 'c', 'e' e 'f' da presente instrução);

III.3 - ao realizar a prévia pesquisa de preços, exija que as propostas sejam datadas e assinadas, bem como rubricadas em todas as folhas, e encaminhe para as empresas cópia do projeto básico do objeto a ser licitado, de modo a propiciar adequada cotação dos preços (item 'c' da presente instrução);

III.4 - utilize o histórico de serviços realizados, reunindo para essa finalidade os dados mensuráveis desde os meses iniciais da execução do novo contrato, bem como o histórico dos serviços já realizados nas contratações 1/2006 e 2/2006, para subsidiar os estudos preliminares inerentes à elaboração de projetos básicos de novas contratações de serviços de consultoria e execução de relações públicas, estimando a quantidade de serviços necessários para atender o Instituto, de modo a permitir a elaboração da estimativa dos gastos do futuro contrato, e fornecendo todos os elementos necessários para a formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas em participar do certame, em especial com relação às condições de prestação dos serviços, o grau de qualidade exigido e a forma de pagamento (item 'g' e 'h' da presente instrução);

III.5 – defina no edital, de forma clara, de quem é a responsabilidade de disponibilizar as instalações e os equipamentos necessários para a execução do contrato (item 'i' da presente instrução);

III.6 - abstenha-se de incluir serviços com definição genérica, ampliando de forma exagerada o objeto da contratação, conforme foi verificado no item 12.1.7 do Projeto Básico da Concorrência nº 1/2010, que estabeleceu como item passível de subcontratação a 'Aquisição de produtos e/ou serviços acessórios e necessários à realização do objeto e que não estejam previstos no rol de serviços a serem prestados diretamente pela contratada' (item 'l' da presente instrução).

IV - alertar o Presidente da Embratur que ao realizar o novo processo licitatório para contratação de serviços de consultoria e execução de relações públicas:

IV.1 - observe o comando expresso no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, fazendo constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (item 'g' e 'h' da presente instrução);

IV.2 – anexe ao edital o modelo da ordem de serviço que deverá ser utilizado para encaminhamento formal de demandas pelo gestor do contrato à contratada, de forma a observar o disposto o art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI/MP (item 'j' da presente instrução);

IV.3 - estabeleça o percentual máximo aceitável de subcontratação, conforme art. 72 da Lei nº 8.666/1993 (item 'k' da presente instrução).

V – determinar ao Presidente da Embratur, com apoio no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas para o cumprimento das determinações relacionadas nos itens II, III e IV;

VI – indeferir o pedido da empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. para ingresso no processo como parte interessada, sem prejuízo de seu direito de representar previsto no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993;

VII - determinar à 5ª Secex que acompanhe, desde o início, a execução do contrato originário da Concorrência nº 1/2010 e o cumprimento das determinações propostas nos itens II e III;

VIII - arquivar os presentes autos."

11. O diretor da 2ª diretoria técnica divergiu parcialmente do posicionamento do auditor e foi acompanhado pelo titular da unidade, conforme consta do parecer de fls. 113/114, nos seguintes termos:

"Foram os tópicos 'a', 'b', 'c', 'g', 'h' e 'k' do ofício de oitiva (fls. 8/10 – vol. principal), que fundamentaram proposta para a suspensão cautelar da Concorrência Embratur nº 1/2010 em função dos riscos de dano ao erário que lhe foram associados, conforme anotado na instrução de fls. 15/18 – vol. principal. Assim, como foi exposto na retomada análise desses tópicos, nos termos da instrução de fls. 91/112 – vol. principal, com a possibilidade de mitigação, superação ou descaracterização desses riscos por meio das determinações propostas, pode-se admitir que a licitação retome seu curso normal.

No entanto, como bem anotado na instrução de fls. 91/112 – vol. principal, faz-se necessário o acompanhamento da execução dos futuros contratos com vistas à verificação do cumprimento das determinações postas como condição para a revogação da cautelar.

Essa fiscalização também servirá ao direto exame da viabilidade de que a ausência de prévia a estimativa do quantitativo de horas-homem necessárias para execução dos contratos poderia ser suprida mediante o levantamento de dados relativos ao histórico das demandas do Embratur no tocante aos serviços de consultoria e execução de relações públicas.

Também poderão ser especificados, durante o acompanhamento da execução dos contratos, os efetivos montantes dos pagamentos por serviços subcontratados e por diárias, de maneira a elucidar o quanto poderia ser significativa uma redução de gastos caso esses itens também fossem incluídos no critério de julgamento da proposta de preço.

Afigura-se, então, mais oportuno que as propostas de determinações e alertas relacionados a providências imediatas com vistas à realização de novo processo licitatório aguardem a realização do acompanhamento que poderá lançar novas luzes sobre eventual concretização dos potenciais riscos à isonomia dos licitantes e à competitividade do certame apontados na instrução de fls. 91/112 – vol. principal.

Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

I - revogar, com apoio no artigo 276, § 5º, do RITCU, a medida cautelar anteriormente concedida, de forma que, com fundamento no interesse público, a Concorrência nº 1/2010 retome seu prosseguimento;

II – determinar, com apoio no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao Presidente da Embratur que, durante a execução dos contratos resultantes da Concorrência nº 1/2010:

II.1 – adote providências com vistas a elaborar ordens de serviço com os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI/MP, em especial os referentes à definição e especificação dos serviços a serem realizados, detalhando o grau de qualidade exigido em relação a eles, os resultados ou produtos solicitados e a prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessário a inclusão de algum desses campos (itens 'a' e 'b' da instrução de fls. 91/112 – vol. principal);

II.2 – exija das contratadas que, ao apresentarem a planilha de preços, detalhem os custos que compõem o valor da hora-homem, como valor de salários, impostos, encargos sociais e insumos, utilizando como parâmetro, observadas as peculiaridades do objeto, a planilha modelo constante na IN 2/2008 da SLTI/MP. (item 'g' da instrução de fls. 91/112 fls. – vol. principal);

II.3 – observe a proporcionalidade da subcontratação, de modo a evitar subcontratações desnecessárias que gerem injustificado custo de intermediação (item 'k' da instrução de fls. 91/112 – vol. principal);

II.4 – ao demandar a contratação de artistas, atletas ou qualquer personalidade, serviços previstos no item 12.1.7 do Projeto Básico da Concorrência nº 1/2010, demonstre, previamente à autorização para a formalização do contrato, a relação do serviço pretendido com o objeto da Concorrência nº 1/2010 e explicite as razões por que os serviços demandados não poderiam ser realizados sem a intermediação da empresa vencedora (item 'm' da instrução de fls. 91/112 – vol. principal);

II.5 – elabore relatórios sobre os serviços realizados, reunindo dados mensuráveis desde o início da execução dos novos contratos, bem como os referentes às contratações 1/2006 e 2/2006, de maneira a subsidiar os estudos preliminares inerentes à elaboração de projetos básicos de novas licitações de serviços de consultoria e execução de relações com informações que permitam, a partir do histórico das demandas da Embratur, estimar a quantidade de serviços necessários para atender o Instituto e os gastos dos futuros contratos, além de apresentar todos os elementos necessários para a formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas em participar dos próximos certames, em especial com relação às condições de prestação dos serviços, ao grau de qualidade exigido e à forma de pagamento (item 'g' e 'h' da instrução de fls. 91/112 – vol. principal);

III – determinar ao Presidente da Embratur, com apoio no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que informe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas para o cumprimento das determinações relacionadas no item II;

IV – indeferir o pedido da empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. para ingresso no processo como parte interessada, sem prejuízo de de informá-la de seu direito de representar previsto no§1º do art. 113 da Lei 8.666/1993;

VI – determinar à 5ª Secex que acompanhe, desde o início, a execução do contrato originário da Concorrência nº 1/2010 e o cumprimento das determinações propostas no item II;

VII – arquivar os presentes autos."

12. Em anuência ao posicionamento expendido pela 5ª Secex e pelas razões que constam do despacho de fl. 118, decidi, em 15/12/2010, pela revogação da medida acautelatória concedida e determinei que fosse dado conhecimento à entidade das medidas saneadoras propostas pela unidade técnica, a fim de que, se entendesse pertinente, as implementasse desde logo, antes mesmo do posicionamento oficial pelo Plenário do TCU.

13. E, na Sessão do dia 19/1/2011, submeti a referida revogação ao referendo do Plenário (Ata nº 1/2011).

14. Em 25/1/2011, por meio do Ofício 3/2011-PRESI, o Presidente da Embratur encaminhou esclarecimentos relativos à Concorrência nº 1/2010 (fls. 1/93 do anexo 5), sendo que, posteriormente, em complementação, encaminhou, ainda, o Ofício 5/2011/GABIN e os documentos juntados às fls. 94/118 do anexo 5.

15. O exame de mérito da representação e o encaminhamento proposto pela auditora da 5ª Secex constam da instrução de fls. 122/131, que reproduzo parcialmente, a seguir, **verbis**:

"9. As providências informadas pela Embratur se referem às determinações sugeridas na instrução precedente, itens II.1 a II.4 e III.4 da proposta de encaminhamento (fls. 110-111, vol. principal), bem como aos itens 'e' e 'f' da análise (fls. 100-101, vol. principal), em atenção à decisão proferida pelo Relator dos autos (fl. 118, vol. principal).

10. Com relação aos demais itens da proposta de encaminhamento constante na instrução anterior desta unidade técnica (fls. 110-111, vol. principal), verifica-se a inexistência de novos elementos capazes de alterá-los, mantendo-se a análise realizada e as determinações propostas naquela ocasião.

II.1 – adote providências na execução contratual com vistas a elaborar Ordens de Serviço com os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI/MP, em especial os referentes à definição e especificação dos serviços a serem realizados, detalhando o grau de qualidade exigido em relação a eles, os resultados ou produtos solicitados e a prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessário a inclusão de algum desses campos (itens 'a' e 'b' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

Providências informadas (fls. 3-5, anexo 5)

11. Os contratos de prestação de serviço assinados com as empresas vencedoras dos lotes colocados em disputa foram aditados (cópia dos Termos Aditivos – fls. 91-93 e 116-118, anexo 5) para inserir cláusula que obrigasse a emissão de Ordens de Serviço de acordo com o modelo do art. 15, inciso VI, da IN n. 2/2008 da SLTI.

12. As Ordens de Serviço serão utilizadas para todas as demandas encaminhadas às contratadas, até mesmo com relação aos deslocamentos por interesse da Embratur e à equipe mínima, de tal forma que as OS contenham todos os itens descritos na Instrução Normativa 2/2008 da SLTI.

13. Foi anexado o modelo da Ordem de Serviço a ser emitida (fls. 13-15, anexo 5), com informação de que essa requer elementos mínimos para aprovação via OS.

Análise

14. A proposta de determinação ora examinada decorreu da análise quanto à contratação dos serviços ter sido baseada em critério de remuneração por hora-homem, em detrimento da remuneração por resultados ou produtos obtidos, tendo em vista o disposto no art. 11 da Instrução Normativa nº 2/2008 da SLTI.

15. Ao se analisar tal questão (item a – fls. 92-95, vol. principal), considerando a peculiaridade do objeto e com base nos argumentos apresentados pela Embratur, entendeu-se que poderia ser aceito a mensuração de serviços baseadas em hora-homem, entretanto, considerando o maior controle que uma contratação baseada nesse critério requer, devido ao risco de a Administração pagar pela ineficiência da contratada, foi proposta a determinação constante no item II.1, acima reproduzido.

16. De modo a dar cumprimento a tal proposta, o Instituto inseriu a cláusula abaixo aos Termos Aditivos aos Contratos 26/2010, 27/2010 e 28/2010 (fls. 91-93 e 116-118, anexo 5), firmados em resultado à Concorrência 1/2010, referentes aos lotes 1, 2 e 3. Quanto ao Contrato 2/2011, referente ao lote 4 do edital, há informação no Ofício 5/2011/Gabin que será enviada cópia do Termo Aditivo assim que esse estiver assinado (fl. 94 – anexo 5). A Auditora do Instituto, em reunião nesta Secretaria, informou que o referido Termo tem o mesmo teor dos demais, com exceção à negociação do preço.

O inciso III da Cláusula Sétima do Contrato nº 27/2010 passa a vigorar com a seguinte redação:

'CLÁUSULA SÉTIMA - PAGAMENTO, REPACTUAÇÃO E REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO

(...)

III - Todos os serviços necessários à execução do objeto do Contrato deverão ser discriminados e previamente aprovados pela EMBRATUR, por meio de Ordem de Serviço, contendo os itens estabelecidos no art. 15, VI, da IN n. 2/2008 da SLTI/MP, tomando-se por base os valores fixados na planilha de composição de preço.'

17. A cláusula contratual acima transcrita está de acordo com a proposta de determinação. O modelo de OS encaminhado (fls. 13-15, anexo 5), no entanto, não contém campos essenciais ao controle da execução contratual, como o detalhamento do grau de qualidade exigido em relação aos serviços e a prévia estimativa da quantidade de horas.

18. Apesar de o Instituto ter informado que esses campos seriam inseridos nas respectivas OS, considerando as peculiaridades de cada ação, fl. 4 – anexo 5, eles não estavam presentes no modelo anexo aos autos.

19. Cumpre destacar que é essencial para o controle da execução contratual que a quantidade de horas-homem necessárias para a realização do serviço seja definida pelo Instituto e não pela contratada, de modo a se evitar pagamentos pela ineficiência.

20. Dessa forma, considerando a necessidade de aperfeiçoamento no modelo de OS apresentado pela Embratur, entende-se que a proposta de determinação constante no item II.1 pode ser alterada, passando a ter a seguinte redação:

– adote providências na execução contratual com vistas a alterar o modelo de Ordens de Serviço apresentado, de forma que sejam incluídos os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN 2/2008 da SLTI/MP, em especial os referentes ao detalhando do grau de qualidade exigido em relação a eles e a prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessário a inclusão de algum desses campos.

II.2 - exija das empresas vencedoras da Concorrência nº 1/2010 que, ao apresentarem a planilha de preços, detalhem os custos que compõem o valor da hora-homem, como valor de salários, impostos, encargos sociais e insumos, utilizando como parâmetro, observadas as peculiaridades do objeto, a

planilha modelo constante na IN 2/2008 da SLTI/MP. (item 'g' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

Providências informadas (fls. 7-8, anexo 5)

21. A exigência foi inserida no aditamento contratual de forma a obrigar que todas as contratadas encaminhassem os preços de cada homem hora, nos respectivos países de forma detalhada. Para uniformização das planilhas foi encaminhado um modelo às agências (documento anexo – fls. 107-109, anexo 5), construído com base na IN nº 2/2008 da SLTI, observadas as peculiaridades do objeto, especialmente o fato de os serviços serem prestados em vários países.

Análise

22. Conforme a cláusula primeira dos Termos Aditivos aos Contratos 26/2010, 27/2010 e 28/2010 (fls. 91-93 e 116-118, anexo 5), foi estabelecido que a contratada deveria apresentar os preços de sua proposta comercial com o detalhamento dos custos que compõem o valor da hora- homem (salários, encargos sociais, insumos, lucro, etc.).

23. Considerando tal providência, bem como que o Termo Aditivo ao contrato 2/2011 tem o mesmo teor dos acima citados, não há necessidade de se manter a proposta de determinação constante do item II.2.

24. No entanto, ao se verificar o modelo de planilha encaminhado às agências, constata-se que não houve detalhamento quanto ao valor da mão de obra, havendo informação apenas do valor da hora contratada no exterior, já incluídos todos os custos e encargos locais. Não há discriminação dos salários e demais custos relacionados à mão de obra, em desacordo com a IN 2/2008 da SLTI.

25. Esse detalhamento é importante no momento de eventual repactuação do valor do contrato, como mencionado na análise anterior (fl. 103, vol. principal), já que somente a partir do detalhamento da composição dos custos unitários, a Administração poderá confirmar a necessidade e o percentual de alteração dos preços para garantir o equilíbrio econômico e financeiro do contrato durante sua execução.

26. Dessa forma, considerando que a Embratur incluiu cláusula contratual com a obrigação de as empresas vencedoras da Concorrência 1/2010 apresentarem proposta detalhada de custos; considerando que será proposto a realização de acompanhamento da execução contratual; entende-se que durante o acompanhamento poderão ser examinadas as planilhas apresentadas pelas contratadas, verificando como de fato os custos foram detalhados.

II.3 - durante a execução do contrato resultante da Concorrência nº 1/2010, observe a proporcionalidade da subcontratação, de modo a evitar subcontratações desnecessárias que gerem injustificado custo de intermediação (item 'k' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

Providências informadas (fl. 8, anexo 5)

27. A Embratur implantou controle de Ordens de Serviços emitidas em cada diretoria da Autarquia, através da adoção do Sistema Aquarela como sistema de gerenciamento das ações desenvolvidas. O Sistema Aquarela informa detalhes das ações realizadas em cada país, o que possibilita controle gerencial das subcontratações que estão em andamento e, portanto, do percentual das ações que não serão realizadas diretamente pelas contratadas.

Análise

28. Apesar da medida informada pela a Embratur as providências referentes à proporcionalidade das subcontratações e a necessidade dessas só serão tomadas de fato no momento da execução contratual. Assim, entende-se pertinente manter a proposta ora em análise.

II.4 - ao demandar a contratação de artistas, atletas ou qualquer personalidade, serviços previstos no item 12.1.7 do Projeto Básico da Concorrência nº 1/2010, demonstre, previamente à autorização para a formalização do contrato, a relação do serviço pretendido com o objeto da Concorrência nº 1/2010 e explicite as razões por que os serviços demandados não poderiam ser realizados sem a intermediação da empresa vencedora (item 'm' da instrução de fls. 91-112, vol. principal).

Providências informadas (fl. 9, anexo 5)

29. As Solicitações de Serviços (SS) e as Ordens de Serviços (OS) respeitarão as exigências inseridas no item acima, de forma a ficar claro que a contratação dos artistas, atletas ou qualquer personalidade estará diretamente relacionada ao objeto da contratação principal e, principalmente, aos motivos que não possibilitaram a contratação direta pela própria Embratur, sem a necessidade da intermediação da agência de relações públicas e assessoria de imprensa.

Análise

30. De forma análoga à análise feita no item anterior, não obstante a informação apresentada de que serão respeitadas as exigências constantes na proposta de determinação constante no item II.3, considerando que as providências só serão efetivadas de fato no momento da execução contratual, entende-se pertinente manter tal proposta.

III.4 - utilize o histórico de serviços realizados, reunindo para essa finalidade os dados mensuráveis desde os meses iniciais da execução do novo contrato, bem como o histórico dos serviços já realizados nas contratações 1/2006 e 2/2006, para subsidiar os estudos preliminares inerentes à elaboração de projetos básicos de novas contratações de serviços de consultoria e execução de relações públicas, estimando a quantidade de serviços necessários para atender o Instituto, de modo a permitir a elaboração da estimativa dos gastos do futuro contrato, e fornecendo todos os elementos necessários para a formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas em participar do certame, em especial com relação às condições de prestação dos serviços, o grau de qualidade exigido e a forma de pagamento (item 'g' e 'h' da instrução de fls. 91-112, vol. principal).

Providências informadas (fls. 9-11, anexo 5)

31. Os relatórios emitidos atualmente pelo Sistema Aquarela permitem acompanhar a execução contratual, com relação a empenhos, liquidações e pagamentos, inclusive com detalhes de ações por públicos alvos. Por essa razão, uma vez que o atual sistema já possui algumas informações gerenciais sobre o contrato, a Diretoria de Marketing solicitará à Diretoria de Administração e Finanças que adote providências para adequação do sistema de modo a possibilitar o acompanhamento do contrato de acordo com as exigências do Tribunal.

32. A solicitação será realizada após a execução de algumas ações, quando serão implementadas as rotinas já discutidas ao longo das últimas semanas, cujos primeiros documentos seguem anexos. (Orientações às agências de comunicação, fluxograma, etc).

33. As estimativas de quantitativos de custos globais também demandam análise do cenário de concorrência do mercado turístico mundial, existência de situações de oportunidade, como realização de grandes eventos, a exemplo dos eventos esportivos de repercussão mundial, que devem ser analisadas e consideradas no momento da abertura do certame.

Análise

34. Com base nas informações e documentação apresentadas, constata-se que o Instituto começou a tomar providências para elaborar um histórico de serviços realizados e, dessa forma, poder estimar a quantidade de serviços e, consequentemente, a estimativa de gastos para uma futura contratação.

35. No entanto, considerando que ações ainda se encontram em estágio inicial, é interessante manter a proposta de determinação constante no item III.4.

e) ausência de detalhamento em relação a diárias (forma de utilização) e passagens (forma de aquisição e de comprovação no momento do ressarcimento), considerando que apenas foram definidos os valores máximos (Apêndice 1 – Anexo I) e que o ressarcimento será mediante a apresentação de Planilha que contemplará o custo do transporte e das diárias pagas, conforme estabelecido no Contrato (item 11 do edital);

f) falta de clareza quanto a se, para fins de ressarcimento de despesa com passagem, será adotado o valor de face da passagem ou aquele fixado na proposta;

Providências informadas (fls. 6-7, anexo 5)

36. A Embratur inseriu cláusula nos aditamento contratuais (fls. 91-93 e 116-118, anexo 5), pactuando que todos os deslocamentos serão reembolsados pelo valor de face da passagem, juntamente com o pagamento de diárias pré-estabelecidas nas propostas de preço, conforme abaixo:

CLÁUSULA SEGUNDA - DOS DESLOCAMENTOS

O Inciso IV da Cláusula Segunda do Contrato n. 27/2010 passa a vigorar com a seguinte redação:

CLÁUSULA SEGUNDA - DA EXECUÇÃO E DO LOCAL

(...)

IV - As despesas com deslocamento dos profissionais da CONTRATADA, realizados por interesse da EMBRATUR e expressamente aprovados, serão reembolsados pelo valor de face da passagem, que para tanto a CONTRATADA deverá apresentar o que se segue:

a) planilha com a cotação de preço na classe econômica (mínimo três orçamentos);

b) cartão de embarque;

c) relatório de viagem.

37. Alegaram que as diárias apresentadas pelas empresas nas propostas de preço, conforme demonstram as atas anexas, foram ajustadas igualando-se as diárias dos Lotes 2 e 3 ao desconto oferecido pela empresa vencedora do Lote l, que foi o maior apresentado.

Análise

38. Ao analisar tal questão na instrução anterior (fls. 100-101, vol. principal), entendeu-se que, a princípio, a questão estava saneada com relação às passagens aéreas, considerando as informações então fornecidas pela Embratur de que no momento da celebração do contrato seriam fixadas regras para a aquisição das passagens, nos moldes preconizados pela Administração, bem como que as passagens seriam ressarcidas pelo valor de face.

39. No entanto, a cláusula acima mencionada não está de acordo com os moldes estabelecidos pela Administração Pública no que se refere à aquisição com base em três orçamentos. A título de exemplo destaca-se a Portaria 505/2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, na qual dispõe, em seu art. 1º, IV, que a emissão de bilhete de passagem aérea deve ser pelo menor preço.

40. Assim, apesar de ser definido que os valores serão reembolsados pelo valor de face da passagem, deve-se demonstrar que a aquisição se deu ao menor preço, observadas as datas e horários necessários, e não com base em três orçamentos.

41. Ademais, é importante estabelecer um prazo de antecedência para a solicitação do deslocamento, justificando quando este não puder ser observado, conforme preconiza a citada Portaria.

42. Dessa forma, considerando o que dispõe a Portaria 505/2009, bem como em observância ao princípio da economicidade, é pertinente recomendar ao Instituto que verifique a viabilidade de ajustar a cláusula contratual em questão, a fim de se adequar aos padrões da Administração Pública, em especial no que se refere à aquisição de passagens pelo menor preço e o prazo de antecedência para a solicitação do deslocamento.

43. Já em relação aos valores das diárias, em análise anterior (fls. 97-99, vol. principal), tendo em vista que seus valores seriam fixos e de acordo com as propostas apresentadas (item 9.3.2.1 do edital – fl. 17 – Anexo 1), considerou-se relevante que esses fizessem parte da disputa para a obtenção do melhor preço. No entanto, baseado no pequeno percentual que tal item representava frente ao valor estimado da contratação, entendeu-se que os prováveis gastos com esse item não implicariam grave risco de lesão ao erário.

44. Naquela ocasião, concluiu-se que, em uma próxima licitação, as diárias deveriam ser consideradas no critério de análise dos preços, aprimorando a forma de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Foi proposta determinação ao Instituto para que ao realizar outro certame incluísse no critério de julgamento da proposta de preço os valores das diárias.

45. Não obstante o argumento ora apresentado de que os valores referentes aos Lotes 2 e 3 foram ajustados, igualando-se ao desconto oferecido pela empresa vencedora do Lote, entende-se que a determinação anteriormente proposta deve ser mantida, de forma a induzir a competição entre as empresas participantes dos futuros certames, propiciando um preço de acordo com o de mercado.

Outras providências

46. Como providências complementares, o Instituto informou que a Comissão Especial de Licitação, após analisar os preços oferecidos pelos concorrentes, entendeu que havia condições de ajustes, o que resultou em aumento do desconto oferecido pelas empresas ganhadoras em alguns itens.

47. Estes ajustes foram formalizados em ata (fls. 39-40, anexo 5), após anuência das contratadas, com o posterior acompanhamento da Auditora Chefe da Embratur, inseridos nos respectivos aditamentos. Abaixo segue um resumo dos ajustes.

Lote 02 - A agência Máquina da Notícia, vencedora deste lote, havia concedido 10% (dez por cento) de desconto sobre o preço referência do edital e, após os ajustes, concedeu mais 15% (quinze por cento), o que reduziu sua proposta de preço de R$ 26.587,60 (vinte e seis mil,quinhentos e oitenta e sete reais e sessenta centavos) para R$ 22.599,16 (vinte e dois mil, quinhentos e noventa e nove reais e dezesseis centavos).

Lote 03 - A agência F5B Comunicação, vencedora deste lote, aumentou o desconto concedido nos EUA de 5% (cinco por cento) para 10% (dez por cento) a incidir sobre os profissionais (máster, sênior, pleno e júnior) e 20% (vinte por cento) sobre os profissionais (repórter fotográfico, repórter cinematográfico e tradutor). Este ajuste reduziu o preço oferecido no lote de R$ 24.229,60 (vinte e quatro mil, duzentos e vinte e nove reais e sessenta centavos) para R$ 23.744,36 (vinte e três mil, setecentos e quarenta e quatro reais e trinta e seis centavos).

Análise

48. As informações apresentadas demonstram que o controle concomitante do certame realizado por esta Corte, conforme destacado na Ata de fls. 35-36, anexo 5, já gerou benefícios para a Administração, inclusive econômicos, considerando que houve renegociação dos preços no momento da formalização dos Termos Aditivos.

CONCLUSÃO

49. Com base na documentação apresentada, verifica-se que a Embratur, em observância ao Despacho do Exmo. Ministro Relator (fl. 118, vol. principal), adotou providências no sentido de cumprir algumas determinações propostas na instrução de fls. 91-112, vol. principal.

50. Ao analisar as ações realizadas, constatou-se não ser mais necessário propor a determinação referente ao item II.2, considerando a inclusão de cláusula contratual estipulando prazo para as contratadas apresentarem a planilha de preços detalhada.

51. Quanto às demais propostas de determinações para as quais o Instituto informou providências, tendo em vista o cumprimento parcial do item II.1, que algumas ações desenvolvidas ainda estão em estágio inicial (item III.4) ou que serão realizadas apenas no momento da execução contratual (itens II.3 e II.4), entendeu-se pertinente manter as propostas anteriormente formuladas, com ajustes no item II.1.

52. Em relação à questão do ressarcimento das passagens aéreas, não obstante não ter sido sugerida determinação na análise anterior, a par das inconsistências ora apresentadas quanto à forma de aquisição, será proposta uma recomendação ao Instituto, de modo a adequá-la aos parâmetros utilizados pela Administração Pública.

53. É importante ressaltar que as ações de controle concomitante ao certame, realizadas por esta Corte, já gerou alguns benefícios para a Administração, inclusive econômicos, considerando a mencionada renegociação dos preços contratados. Além disso, vislumbram-se benefícios potenciais, na medida em que forem implementadas providências para o cumprimento das determinações referentes à execução contratual (item II da proposta de encaminhamento), bem como a realização de novo certame.

54. Reforçando a análise realizada na instrução precedente, cabe repisar que se optou em prosseguir com o certame considerando ser a alternativa menos gravosa para a Administração, tendo em vista que propor a anulação da concorrência poderia caracterizar uma situação de periculum in mora reverso, já que os serviços não poderiam sofrer solução de continuidade. Desse modo, foram propostas determinações para serem cumpridas durante a execução contratual, de forma que o risco de grave lesão fosse mitigado, e a realização de novo certame escoimado das inconsistências verificadas. A proposta para realização de novo certame poderá resultar em contratação mais vantajosa para entidade, na

medida em que a envolve aperfeiçoamento do edital, com melhor detalhamento do objeto e mensuração dos preços.

55. Portanto, mesmo com as providências já tomadas pela Embratur, permanece o entendimento de que houve prejuízo à competitividade do certame, principalmente com relação à falta de estimativa da quantidade de serviços necessários e o consequente reflexo na formulação das propostas de preços.Assim, os contratos firmados em decorrência da finalização da Concorrência 1/2010, devem vigorar somente durante o interregno necessário à realização de novo processo licitatório para o objeto em questão (item III da proposta de encaminhamento).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Considerando a análise realizada na presente instrução e na instrução anterior desta unidade técnica (fls. 91-112, vol. principal), submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - conhecer a presente Representação, conforme disposto no art. 237, inciso VI, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

II - determinar, com apoio no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao Presidente da Embratur que:

II.1 - adote providências na execução contratual com vistas a alterar o modelo de Ordens de Serviço apresentado, de forma que sejam incluídos os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN 2/2008 da SLTI/MP, em especial os referentes ao detalhando do grau de qualidade exigido relação aos serviços e a prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessário a inclusão de algum desses campos (itens 'a' e 'b'da instrução de fls. 91-112, vol. principal e item II.1 desta instrução);

II.2 - durante a execução do contrato resultante da Concorrência nº 1/2010, evite subcontratações desnecessárias que gerem injustificado custo de intermediação (item 'k' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

II.3 - ao demandar a contratação de artistas, atletas ou qualquer personalidade, serviços previstos no item 12.1.7 do Projeto Básico da Concorrência nº 1/2010, demonstre, previamente à autorização para a formalização do contrato, a relação do serviço pretendido com o objeto da Concorrência nº 1/2010 e explicite as razões por que os serviços demandados não poderiam ser realizados sem a intermediação da empresa vencedora (item 'm' da instrução de fls. 91-112, vol. principal).

III - com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar ao Presidente da Embratur que, ao finalizar a Concorrência nº 1/2010, adote providências necessárias para dar inicio à realização de novo processo licitatório para o objeto de serviços de consultoria e execução de relações públicas, observando o disposto abaixo:

III.1 - abstenha-se de incluir no edital a exigência de equipe mínima com dedicação exclusiva e defina a estimativa de pessoal necessário para execução dos serviços, com a devida e indispensável qualificação (item 'b' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

III.2 - inclua no critério de julgamento da proposta de preço os valores das diárias e o percentual dos honorários de subcontratação, de forma a assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa (itens 'c', 'e' e 'f' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

III.3 - ao realizar a prévia pesquisa de preços, exija que as propostas sejam datadas e assinadas, bem como rubricadas em todas as folhas, e encaminhe para as empresas cópia do projeto básico do objeto a ser licitado, de modo a propiciar adequada cotação dos preços (item 'c' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

III.4 - utilize o histórico de serviços realizados, reunindo para essa finalidade os dados mensuráveis desde os meses iniciais da execução do novo contrato, bem como o histórico dos serviços já realizados nas contratações 1/2006 e 2/2006, para subsidiar os estudos preliminares inerentes à elaboração de projetos básicos de novas contratações de serviços de consultoria e execução de relações públicas, estimando a quantidade de serviços necessários para atender o Instituto, de modo a permitir a elaboração da estimativa dos gastos do futuro contrato, e fornecendo todos os elementos necessários para a formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas em participar do

certame, em especial com relação às condições de prestação dos serviços, o grau de qualidade exigido e a forma de pagamento (item 'g' e 'h' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

III.5 - defina no edital, de forma clara, de quem é a responsabilidade de disponibilizar as instalações e os equipamentos necessários para a execução do contrato (item 'i' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

III.6 - abstenha-se de incluir serviços com definição genérica, ampliando de forma dessarazoada o objeto da contratação, conforme foi verificado no item 12.1.7 do Projeto Básico da Concorrência nº 1/2010, que estabeleceu como item passível de subcontratação a 'Aquisição de produtos e/ou serviços acessórios e necessários à realização do objeto e que não estejam previstos no rol de serviços a serem prestados diretamente pela contratada' (item 'l' da instrução de fls. 91-112, vol. principal).

IV - alertar o Presidente da Embratur que ao realizar o novo processo licitatório para contratação de serviços de consultoria e execução de relações públicas:

IV.1 - observe o comando expresso no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, fazendo constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (item 'g' e 'h' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

IV.2 - anexe ao edital o modelo da ordem de serviço que deverá ser utilizado para encaminhamento formal de demandas pelo gestor do contrato à contratada, de forma a observar o disposto o art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI/MP (item 'j' da instrução de fls. 91-112, vol. principal);

IV.3 - estabeleça o percentual máximo aceitável de subcontratação, conforme art. 72 da Lei nº 8666/1993 (item 'k' da instrução de fls. 91-112, vol. principal).

V - recomendar ao Presidente da Embratur que verifique a viabilidade de ajustar o Inciso IV da Cláusula Segunda dos Contratos 26/2010, 27/2010, 28/2010 e 02/2011, a fim de adequar a aquisição de passagens aéreas aos padrões da Administração Pública, a exemplo da Portaria 505/2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em especial no que se refere à aquisição pelo menor preço e a definição de prazo de antecedência para a solicitação do deslocamento;

VI - indeferir o pedido da empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. para ingresso no processo como parte interessada (instrução de fls. 91-114);

VII - arquivar os presentes autos."

16. O diretor da 2ª DT manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela auditora (fl. 132), mas o titular da unidade dissentiu parcialmente do encaminhamento sugerido, conforme consta do parecer de fl. 133, deixando registrada a seguinte manifestação:

"Dissentimos do item III da proposta de encaminhamento de fls. 130/131, que propugna que o Embratur dê início aos procedimentos para realização de novo certame licitatório neste momento, pelos motivos apontados pelo Diretor da 2ª DT no despacho de fls. 113/114, os quais reproduzo abaixo:

'(...) como bem anotado na instrução de fls. 91/112 – vol. principal, faz-se necessário o acompanhamento da execução dos futuros contratos com vistas à verificação do cumprimento das determinações postas como condição para a revogação da cautelar.

Essa fiscalização também servirá ao direto exame da viabilidade de que a ausência de prévia a estimativa do quantitativo de horas-homem necessárias para execução dos contratos poderia ser suprida mediante o levantamento de dados relativos ao histórico das demandas do Embratur no tocante aos serviços de consultoria e execução de relações públicas.

Também poderão ser especificados, durante o acompanhamento da execução dos contratos, os efetivos montantes dos pagamentos por serviços subcontratados e por diárias, de maneira a elucidar o quanto poderia ser significativa uma redução de gastos caso esses itens também fossem incluídos no critério de julgamento da proposta de preço.

Afigura-se, então, mais oportuno que as propostas de determinações e alertas relacionados a providências imediatas com vistas à realização de novo processo licitatório aguardem a realização do acompanhamento que poderá lançar novas luzes sobre eventual concretização dos potenciais riscos à

isonomia dos licitantes e à competitividade do certame apontados na instrução de fls. 91/112 – vol. principal.'.

Por oportuno, os subitens do item III da proposta de fls. 130/131 podem, neste momento, ser encaminhados a título de alertas didáticos ao Embratur. No resto, acompanho as demais propostas de encaminhamento."

17. Por fim, estando os autos neste Gabinete, foi anexada a documentação de fls. 134/137 a título de memorial, por meio da qual o presidente da Embratur oferece esclarecimentos acerca das determinações propostas pela unidade técnica na instrução de fls. 122/131.

É o Relatório.

VOTO

A presente Representação merece ser conhecida pelo TCU, vez que preenche os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno.

2. Em exame de cognição sumária, fundamentado na análise apresentada pela 5ª Secex, concluí que o edital da Concorrência nº 1/2010 conduzida pelo Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur continha indícios de irregularidades que poderiam ocasionar dano ao erário.

3. O objeto da referida licitação consiste na contratação de serviços de consultoria e execução de relações públicas e assessoria de imprensa no exterior, para divulgar o Brasil como destino turístico.

4. Em princípio, considerei que algumas das irregularidades apuradas – relacionadas nos itens que se seguem – além de poderem representar riscos à competitividade do certame e à obtenção da proposta mais vantajosa, poderiam também configurar prejuízos à fiscalização e ao acompanhamento do contrato, pelos seguintes motivos:

4.1. previsão de contratação de serviços baseada em critério de remuneração por hora-homem, em detrimento da remuneração por resultados ou produtos obtidos, em afronta ao disposto no art. 11 da Instrução Normativa nº 2, de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP;

4.2. incompatibilidade entre a exigência de disponibilização de equipe mínima, com dedicação exclusiva, em alguns países em que os serviços serão prestados, e o pagamento por hora-homem e com a prévia emissão de ordem de serviço.

4.3. definição de critério de julgamento da proposta de preço sem a inclusão de todos os custos envolvidos na contratação (hora-homem, diárias, passagens e honorários de subcontratação), em afronta ao princípio da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;

4.4. ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, contendo todos os custos inerentes à contratação, em atendimento ao art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

4.5. ausência de estimativa do quantitativo de horas-homem necessárias para execução do objeto do contrato, dificultando a formulação da proposta de preços pelas empresas licitantes; e

4.6. ausência de definição do percentual relativo aos serviços passíveis de subcontratação frente ao montante a ser contratado.

5. Além dessas irregularidades, outras de menor relevo também foram observadas no edital da Concorrência nº 1/2010, podendo ser assim elencadas:

5.1. previsão de reembolso de valores de diárias e passagens;

5.2. ausência de detalhamento em relação a diárias (forma de utilização) e passagens (forma de aquisição e de comprovação no momento do ressarcimento);

5.3. falta de clareza quanto à forma de ressarcimento de despesa com passagens;

5.4. contradição entre o item 17.7 do projeto básico e a planilha do Anexo IV da proposta de preço, com relação à disponibilização de instalações e equipamentos necessários;

5.5. ausência de definição dos itens que deveriam compor as ordens de serviço e, ainda, de definição sobre a competência para elaborá-las (contratada ou contratante), especialmente em relação à quantidade de horas-homem a serem demandadas por serviço;

5.6. definição genérica para os serviços passíveis de subcontração, ampliando de forma exagerada o objeto da contratação; e

5.7. previsão para contratação de serviços de artistas, atletas ou qualquer personalidade que, a princípio, não se coadunariam com os serviços de consultoria, assessoria de imprensa ou relações públicas, definido no item 12.1.7 do projeto básico como item passível de subcontratação.

6. Ante essas constatações e após promover a oitiva prévia da Embratur, acolhi a então proposta da unidade técnica e determinei, em 3/11/2010, com amparo no art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 276 do RITCU, que a entidade suspendesse cautelarmente a Concorrência nº 1/2010 e todos os atos dela decorrentes, até que o Tribunal se manifestasse sobre o mérito das irregularidades suscitadas nestes autos.

7. Sem embargo, após efetuar detido exame das justificativas e elementos fornecidos pela Embratur, a unidade técnica entendeu pertinente propor a revogação da medida cautelar, por entender que o risco de lesão ao erário poderia ser mitigado no prosseguimento da Concorrência nº 1/2010, com a adoção de providências por parte da entidade no momento da contratação e da execução dos ajustes, relacionadas às seguintes medidas:

7.1. elaboração de ordens de serviço com os campos definidos no inciso IV do art. 15 da IN-SLTI/MP nº 2, de 2008, em particular os referentes à definição e à especificação dos serviços a serem realizados, com detalhamento sobre o grau de qualidade exigido, os resultados ou produtos esperados e a estimativa prévia da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessária a inclusão de algum desses campos;

7.2. exigência para que as contratadas, ao apresentarem a planilha de preços, apresentem detalhamento de todos os custos que compõem o valor da hora-homem, como salários, impostos, encargos sociais e insumos, utilizando como parâmetro a planilha modelo constante na IN-SLTI/MP nº 2, de 2008;

7.3. observância da proporcionalidade da quantidade de serviços passíveis de subcontratação, de modo a evitar injustificado custo de intermediação;

7.4. demonstração prévia, na demanda pela contratação de artistas, atletas ou qualquer personalidade, da relação do serviço pretendido com o objeto da Concorrência nº 1/2010, com explicitação das razões pelas quais os serviços não poderiam ser realizados sem a intermediação da empresa;

7.5. elaboração de relatórios sobre os serviços realizados, reunindo dados mensuráveis desde o início da execução dos novos contratos, bem como os referentes aos Contratos nºs 1/2006 e 2/2006, com vistas a subsidiar estudos preliminares inerentes à elaboração de projetos básicos de novas licitações de serviços de consultoria e execução de relações com informações que permitam, a partir do histórico das demandas da Embratur, estimar a quantidade de serviços necessários para atender o Instituto e os gastos dos futuros contratos e apresentar todos os elementos necessários para a formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas em participar dos próximos certames, em especial com relação às condições de prestação dos serviços, ao grau de qualidade exigido e à forma de pagamento.

8. Assim, diante das providências alvitradas pela 5ª Secex, e considerando a relevância da contratação para a divulgação do Brasil no exterior, especialmente diante da aproximação da realização da Copa do Mundo no País, considerando, ainda, a magnitude do objeto licitado – da ordem de R$ 40.000.000,00, que representam 17% do orçamento geral da entidade para 2011 – e, por fim, considerando o fato de que os contratos então em vigor encerrariam cinco anos de vigência em janeiro de 2011, decidi, em 15/12/2010, pela revogação da medida acautelatória, sem prejuízo de, na mesma oportunidade, determinar que a entidade fosse cientificada das medidas saneadoras propostas pela unidade técnica, para que, se entendesse pertinente, as pudesse implementar desde logo, antes mesmo do posicionamento oficial pelo Plenário do TCU.

9. Ao ser cientificado dessa deliberação, o presidente da Embratur compareceu aos autos para apresentar manifestação quanto às medidas corretivas sugeridas pela unidade técnica e terminou comprovando a adoção de providências que atendem, ainda que em parte, aos comandos propostos pela 5ª Secex.

10. Quanto à fragilidade detectada em relação ao critério de remuneração adotado (homem-hora), a entidade adotou medidas com vistas a equacioná-la, visto que já promoveu alteração nos contratos de prestação de serviços assinados com as vencedoras do certame, inserindo cláusula que obriga à emissão das ordens de serviço, nos seguintes termos:

"III - Todos os serviços necessários à execução do objeto do Contrato deverão ser discriminados e previamente aprovados pela EMBRATUR, por meio de Ordem de Serviço, contendo os itens estabelecidos no art. 15, VI, da IN nº 2/2008 da SLTI/MP, tomando-se por base os valores fixados na planilha de composição de preço."

11. Observo, porém, que, embora a referida cláusula atenda ao que foi proposto pela unidade técnica, o modelo de ordem de serviço apresentado não supre integralmente as necessidades de controle da execução contratual, vez que não contempla campos com a indicação da prévia estimativa da quantidade de horas requeridas na execução do serviço e da qualidade exigida em relação a ele.

12. Apesar de alegar que esse modelo não é exaustivo, a Embratur não reconhece a necessidade de efetuar as referidas modificações, especialmente porque entende que o grau de qualidade dos serviços já teria sido exigido no edital do certame e no projeto básico, que prevê inclusive o seu acompanhamento semestral.

13. Devo lembrar, todavia, que os campos atinentes à prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada e à avaliação da qualidade dos serviços têm previsão expressa nas alíneas "d" e "g" do inciso VI do art. 15 da IN-SLTI/MP nº 2, de 2008. E tais critérios são fundamentais nos casos – como o tratado nesta oportunidade – em que se admite, excepcionalmente, pelas características singulares do objeto, a não adoção da remuneração por resultados ou produtos, de forma que a Administração Pública não fique à mercê do contratado e termine remunerando a ineficiência.

14. Vislumbro que, somente em casos extraordinários e expressamente justificados, as ordens de serviço poderão prescindir do preenchimento dos referidos campos, razão pela qual estou de acordo com a proposta de determinação formulada pela 5ª Secex em relação a esse ponto.

15. Quanto à apresentação de detalhamento de todos os custos que compõem o valor da hora-homem, destaco que a entidade adotou as devidas providências com vistas a exigi-la das contratadas. Nesse caso, considerando que a unidade técnica propõe realizar o acompanhamento da execução dos contratos, ela terá condições de examinar as planilhas apresentadas pelas empresas e verificar como os referidos custos foram detalhados, não cabendo, então, neste momento, a expedição de determinações corretivas em relação a esse ponto.

16. Adicionalmente, como observou a auditora da 5ª Secex, as demais ações informadas pela Embratur com vistas a cumprir as orientações já consignadas nestes autos ainda estão em estágio inicial ou serão realizadas apenas durante a execução dos contratos. Desse modo, pertinente manter as determinações sugeridas de início, inclusive a recomendação dirigida à entidade quanto à verificação de viabilidade de ajuste dos contratos para adequação da aquisição de passagens aéreas aos padrões da Administração Pública, haja vista não haver elementos suficientes para que este Tribunal reconheça, desde logo, a conformidade das providências informadas pelo presidente da Embratur.

17. Nesse sentido, o acompanhamento da execução contratual proposto pela unidade técnica será fundamental para que se possa atestar se as determinações propostas nesta oportunidade estão sendo suficientes para afastar quaisquer riscos de dano ao Erário e assegurar a eficiência na execução dos contratos celebrados a partir da Concorrência nº 1/2010, não sendo adequado, assim, por ora, que se determine a realização de novo certame tão logo se encerre a vigência anual dos instrumentos.

18. Por fim, não é demais lembrar, como bem destacou a auditora da 5ª Secex, que as ações de controle empreendidas por esta Casa de forma concomitante ao certame já carrearam benefícios à

administração pública, proporcionando a redução de valores contratados e também contribuindo para o aprimoramento da gestão dos instrumentos por parte da Embratur.

19. Incorporando, assim, às minhas razões de decidir o bem elaborado exame que consta das instruções da lavra da auditora da 5ª Secex, anuo à proposta de encaminhamento oferecida, com os ajustes propostos pelo titular da unidade, inclusive quanto ao indeferimento do pedido da empresa CDN Comunição Corporativa Ltda. para ingresso nestes autos de representação. E pugno, assim, pela expedição de determinações à Embratur a serem implementadas desde logo na execução dos contratos originários da Concorrência nº 1/2010, bem como, ainda, de alertas a serem observados quando da realização de novos certames.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de março de 2011.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 608/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.598/2010-6.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo.
4. Entidade: Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela 5ª Secex, em razão de possíveis irregularidades na condução da Concorrência nº 1/2010 promovida pelo Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, cujo objeto é a contratação de serviços de consultoria e execução de relações públicas e assessoria de imprensa, para divulgar o Brasil no exterior como destino turístico.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com amparo no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, determinar ao Instituto Brasileiro de Turismo que:

9.2.1. adote providências, na execução dos contratos celebrados a partir da Concorrência nº 1/2010, com vistas a alterar o modelo de ordem de serviço, de forma que sejam incluídos todos os campos definidos no art. 15, inciso IV, da IN-SLTI/MP nº 2, de 2008, em especial os referentes ao detalhamento do grau de qualidade exigido em relação aos serviços e à prévia estimativa da quantidade de horas, justificando quando não for possível ou necessária a inclusão de algum desses campos;

9.2.2. durante a execução dos contratos resultantes da Concorrência nº 1/2010, evite o pagamento de injustificado custo de intermediação;

9.2.3. ao demandar a contratação de artistas, atletas ou qualquer personalidade (serviços previstos no item 12.1.7 do projeto básico da Concorrência nº 1/2010), demonstre, previamente à autorização para a formalização do contrato, a relação do serviço pretendido com o objeto do referido certame e explicite as razões pelas quais os serviços demandados não poderiam ser realizados sem a intermediação da empresa vencedora;

9.3. alertar ao Instituto Brasileiro de Turismo que a realização de novo processo licitatório para a contratação de serviços de consultoria e relações públicas deve observar as seguintes orientações:

9.3.1. abstenha-se de incluir no edital a exigência de equipe mínima com dedicação exclusiva e defina a estimativa de pessoal necessário para execução dos serviços, com a devida e indispensável qualificação;

9.3.2. inclua no critério de julgamento da proposta de preço os valores das diárias e o percentual dos honorários de subcontratação, de forma a assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa;

9.3.3. ao realizar a prévia pesquisa de preços, exija que as propostas sejam datadas e assinadas, bem como rubricadas em todas as folhas, e encaminhe para as empresas cópia do projeto básico do objeto a ser licitado, de modo a propiciar adequada cotação dos preços;

9.3.4. utilize o histórico de serviços realizados no âmbito de contratações anteriores com o mesmo objeto, para subsidiar os estudos preliminares inerentes à elaboração de projetos básicos de novas contratações de serviços de consultoria e execução de relações públicas, estimando a quantidade de serviços necessários para atender o Instituto, de modo a permitir a elaboração da estimativa dos gastos do futuro contrato, e fornecendo todos os elementos necessários para a formulação das propostas de preços por parte das empresas interessadas em participar do certame, em especial com relação às condições de prestação dos serviços, ao grau de qualidade exigido e à forma de pagamento;

9.3.5. defina no edital, de forma clara, de quem é a responsabilidade por disponibilizar as instalações e os equipamentos necessários para a execução do contrato;

9.3.6. abstenha-se de incluir serviços com definição genérica, ampliando de forma desarrazoada o objeto da contratação, como verificado no item 12.1.7 do projeto básico da Concorrência nº 1/2010, que estabeleceu como item passível de subcontratação a "aquisição de produtos e/ou serviços acessórios e necessários à realização do objeto e que não estejam previstos no rol de serviços a serem prestados diretamente pela contratada";

9.3.7. observe o comando expresso no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, fazendo constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

9.3.8. faça constar como anexo ao edital o modelo da ordem de serviço que deverá ser utilizado para encaminhamento formal de demandas pelo gestor do contrato à contratada, em observância ao disposto o art. 15, inciso IV, da IN nº 2/2008 da SLTI/MP;

9.3.9. estabeleça o percentual máximo aceitável de subcontratação parcial, conforme art. 72 da Lei nº 8.666, de 1993;

9.4. recomendar ao Instituto Brasileiro de Turismo que verifique a viabilidade de ajustar o inciso IV da cláusula segunda dos Contratos nºs 26/2010, 27/2010, 28/2010 e 02/2011, a fim de adequar a aquisição de passagens aéreas aos padrões da Administração Pública, a exemplo da Portaria nº 505, de 2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em especial no que se refere à aquisição pelo menor preço e a definição de prazo de antecedência para a solicitação do deslocamento;

9.5. indeferir o pedido da empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. para ingresso no processo como parte interessada;

9.6. arquivar os presentes autos, sem prejuízo de, nos termos do art. 250, II, do RITCU, determinar à 5ª Secex que monitore a execução dos contratos originários da Concorrência nº 1/2010 e o cumprimento das determinações constantes do item 9.2 deste Acórdão, representando a este Tribunal, caso constatado o seu descumprimento ou, ainda, caso verificada a ocorrência de irregularidades que possam justificar a realização de novo certame, ao término da vigência anual dos referidos contratos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0608-08/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V - Plenário
TC 007.588/2009-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
Advogado: não há
SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. INCRA. SISTEMAS CORPORATIVOS. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. ALERTAS. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Trata-se de auditoria operacional realizada nos sistemas corporativos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
2. A origem deste trabalho remonta ao Plano de Fiscalização 2007/2008, quando a reforma agrária foi incluída como subtema do Tema de Maior Significância (TMS) "Levantamentos Preparatórios para o Plano de Fiscalização de 2008/2009". Naquela oportunidade, por meio do levantamento realizado pela 5ª Secretaria de Controle Externo (5ª Secex), no âmbito do TC 030.234/2007-8, identificou-se que o TCU deveria atuar prioritariamente sobre os seguintes temas relacionados ao Incra:
-auditoria interna;
-tecnologia da informação;
-ordenamento fundiário;
-relação de beneficiários da reforma agrária;
-obtenção de imóveis;
-implantação de projetos de assentamento;
-sustentabilidade dos projetos de assentamento;
-retomada de lotes irregularmente ocupados; e
-gestão de convênios.
3. Após a realização do levantamento, o subtema reforma agrária, desta feita no curso do Plano de Fiscalização 2008/2009, foi alçado à condição de TMS, dividido em três auditorias em áreas consideradas

críticas para a gestão e cumprimento das funções institucionais do Incra: ordenamento fundiário (TC 021.004/2008-7, já apreciado - Acórdão TCU nº 145/2010 - Plenário), auditoria interna (TC 007.588/2009-2, já apreciado - Acórdão TCU nº 577/2010 - Plenário) e sistemas de informação (TC 007.591/2009-8, presente trabalho).

4. A presente auditoria tem como objetivo identificar as causas das deficiências apontadas no Tema de Maior Significância TMS-5/2007 e eventuais oportunidades de melhoria, para, dentre outros, aumentar a segurança quanto à qualidade e ao acesso aos dados, principalmente e dar celeridade aos processos de desenvolvimento de software, conforme consignado pela equipe de auditoria às fl. 51

5. Transcrevo o relatório de auditoria da equipe da 8ª Secex responsável pelos trabalhos (fls. 57 a 91):

"1. Introdução

1.1. Por meio da Portaria de Fiscalização n° 696, de 06/10/2008, da 5ª Secretaria de Controle Externo, deu-se início à Auditoria registrada no Fiscalis sob o número 367/2008 abrangendo as áreas de Auditoria Interna e Tecnologia da Informação e de Ordenamento Fundiário. Consoante o Despacho de fl. 6, foi autorizada a autuação de processos apartados, sendo que o TC nº 007.591/2009-8, cuida da Área de Auditoria Interna, o TC nº 007.588/2009-2 trata da Tecnologia da Informação e o TC nº 021.004/2008-7 se refere à Auditoria em Ordenamento Fundiário.

1.2. Os trabalhos buscaram conhecer as principais atividades do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra em suas áreas de atuação, bem como identificar eventuais deficiências e oportunidades de melhoria.

I. Antecedentes

1.3. Em 1997, o Tribunal realizou auditoria operacional nas ações de reforma agrária, culminando na Decisão Plenária nº 750/1998, em que foram expedidas determinações e recomendações para a melhoria das ações finalísticas do Incra.

1.4. O Acórdão nº 557/2004 – Plenário tratou de Levantamento de Auditoria com a finalidade de verificar a conformidade do processo administrativo de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária, conduzido pelo Incra, tendo emitido diversas determinações à Autarquia com vistas a corrigir erros e inconformidades no processo de desapropriação de imóveis.

1.5. A auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU (TC 015.602/2002-0) investigou os mecanismos de controle e de avaliação do Programa Novo Mundo Rural, identificando oportunidades de melhoria de desempenho em seus principais processos e produtos. O Relatório de Auditoria foi relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar e submetido ao Plenário do Tribunal, resultando no Acórdão n° 391/2004 – Plenário, tendo sido exaradas determinações e recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho das ações tendo em conta os problemas levantados.

1.6. Posteriormente, no ano de 2005, foi realizado o primeiro monitoramento (TC 004.968/2005-5) para verificar o cumprimento das determinações e recomendações expedidas no Acórdão resultante da auditoria operacional. O Tribunal manifestou-se acerca do monitoramento por meio do Acórdão nº 1.528/2005 - Plenário, no qual foram dirigidas novas recomendações ao Incra e foi alterada a redação do item 9.3.13 do Acórdão nº 391/2004 – Plenário.

1.7. Mais recentemente, em 2007, foi realizado o segundo monitoramento do Acórdão nº 391/2004, apreciado pelo Acórdão nº 753/2008 – Plenário. Observou-se que, embora aproximadamente 50% das recomendações/determinações tenham sido consideradas implementadas, parte dos problemas detectados na primeira auditoria ainda persistia, principalmente no que se refere à supervisão direta dos projetos de assentamento por parte da Autarquia e à disponibilidade de informações gerenciais sobre o desenvolvimento dos projetos de assentamento para gestão adequada dos programas 135 e 137 e o conseqüente sucesso da política de reforma agrária.

1.8. Além da verificação do grau de implementação das determinações, aproveitou-se o ensejo para avaliar outros aspectos que influem na prestação de assistência técnica, social e ambiental e iniciar a preparação para os trabalhos do TMS 5 – Reforma Agrária.

1.9. No TC 030.234/2007-8, finalizado no exercício de 2008, foi realizado levantamento de auditoria no sentido de conhecer os programas e ações desenvolvidas na área da Reforma Agrária com a finalidade de identificar suas formas de operacionalização, os atores envolvidos no processo, os recursos orçamentários destinados à execução dessa política, para obter-se um diagnóstico, que permitisse a definição de auditorias a serem realizadas nessa área de atuação governamental, considerando-se os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, a quantidade de recursos destinados para os programas e as vulnerabilidades que permeiam as ações da Política.

1.10. Como resultado desse trabalho identificou-se que o TCU deveria atuar nos próximos exercícios com os seguintes temas relativos à Política Nacional de Reforma Agrária relacionados ao Incra: Auditoria Interna; Tecnologia da Informação - TI; Área de Ordenamento Fundiário; Relação de Beneficiários da Reforma Agrária; Área de Obtenção de imóveis; Área de Implantação de Projetos de Assentamento; Área de Sustentabilidade dos Projetos de Assentamento (quanto aos três últimos temas considerando as diversas determinações e recomendações expedidas ao Incra; Área de Retomada de Lotes da Reforma Agrária irregularmente Ocupados; e Gestão de Convênios.

1.11. Ficou caracterizado nesse trabalho que a pouca efetividade das atividades de controle empreendidas ao longo desses últimos 11 anos, desde a realização do último trabalho abrangente do TCU com vistas à correção e à coerção da má gestão e da ineficácia da Política Nacional de Reforma Agrária (Decisão Plenária 750/1998) é decorrente, em grande parte, da falta de monitoramento e de coordenação das ações ensejadas por parte dos próprios Órgãos de Controle, além da desarticulação e da falta de coordenação dos trabalhos executados no âmbito das instituições responsáveis pela implantação e condução de todo o processo de controle e execução.

1.12. Com base nos trabalhos referidos nos itens acima, os temas tratados no presente trabalho foram escolhidos com vistas a estreitar o relacionamento entre a Autarquia e os Órgãos de Controle, fortalecendo a Auditoria Interna e o Departamento de Tecnologia da Informação do Incra, de modo que as determinações e recomendações emanadas pela Rede de Controle envolvida possam ser monitoradas a contento.

1.13. O tema 'Ordenamento Fundiário' foi também escolhido para ser tratado nesse trabalho, com a finalidade de adequar a linha de atuação à real importância que a atividade tem no PNRA, enquanto atividade prévia e essencial para a eficácia e a economicidade da obtenção de imóveis rurais, esta que é a ação mais onerosa e essencial da execução do Programa.

II. Objetivos e escopo do trabalho na área de Tecnologia da Informação

1.14. Os objetivos dos trabalhos desenvolvidos foram assim delineados:

1.14.1. estabelecer condições mínimas para que as determinações do TCU sejam mais bem acompanhadas pelos órgãos de fiscalização (Auditoria Interna, Controladoria Geral da União - CGU e o próprio TCU);

1.14.2. viabilizar a produção de relatórios gerenciais informatizados;

1.14.3. viabilizar o acesso aos sistemas específicos pelos agentes de controle;

1.14.4. aumentar a segurança quanto à qualidade e ao acesso dos dados, principalmente quanto aos sistemas SNCR e Sipra;

1.14.5. dar celeridade os processos de desenvolvimento de software.

1.15. A partir de determinações e recomendações expedidas pelo TCU em outros trabalhos, da delimitação do tema, dos problemas relativos à Política Nacional de Reforma Agrária e dos resultados dos trabalhos relativos ao TMS 5 (TC 030.234/2007-8), conforme a metodologia adotada pela Equipe de Auditoria na fase de planejamento do presente trabalho, foi apresentado o Plano de Análise, a partir do qual se elaborou a seguinte Questão de Auditoria:

'Quais as causas das deficiências e as oportunidades de melhoria existentes para que os instrumentos de Tecnologia da Informação atendam às reais necessidades da Autarquia e para que os bancos de dados espelhem a realidade dos processos controlados pelo Incra com segurança e tempestividade?'

1.16. As atividades foram desenvolvidas a partir do tema e tiveram como fim indicar as causas das principais deficiências identificadas no TC 030.234/2007-8 e eventuais oportunidades de melhoria existentes.

III. Metodologia

1.17. Inicialmente, foram feitas reuniões para definição das questões de auditoria, delimitação do escopo e abrangência do trabalho a ser realizado. Foi utilizado como base para o delineamento dos temas o Relatório de Levantamento de Auditoria do 5 – Reforma Agrária – TMS-5 constante do TC 030.234/2007-8, a legislação específica e o arranjo institucional do departamento responsável no Incra pela execução da linha de atuação abordada.

1.18. O tema foi delimitado sob uma perspectiva analítico-causal, em que se trataram os principais problemas e deficiências identificadas e discutidas no Relatório de Levantamento de Auditoria do TMS - 5 – Reforma Agrária, constante do TC 030.234/2007-8, relativos ao escopo deste trabalho, de forma a buscar suas causas e possíveis oportunidades de melhoria.

1.19. Na fase de planejamento foi elaborado um Plano de Análise que norteou a construção de roteiros de entrevistas com Diretores, Coordenadores e Equipes Técnicas das áreas correlatas aos temas. Foram confeccionadas, ainda, questões fechadas disponibilizadas via internet para os envolvidos nas áreas correlatas nas SRs do Incra.

1.20. Outro instrumento utilizado na Auditoria foi a Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC. Utilizando-se desta técnica, foram elaborados formulários eletrônicos com base em Microsoft Access, em que processos de Emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR foram analisados por servidores nas Superintendências Regionais – SRs do Incra em Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, Tocantins, Roraima, Acre, Rondônia, Piauí e Pernambuco.

1.21. Os formulários eletrônicos foram ainda utilizados para aplicação de questionários junto aos Coordenadores e Superintendentes das áreas auditadas nas SRs da Autarquia.

1.22. Foram feitas também requisições de documentos, estatísticas, planilhas e dados relativos aos assuntos tratados nessa Auditoria. Os dados foram tabulados e tratados utilizando-se os programas MySQL e ACL.

1.23. Durante a fase de execução foram também reunidos diversos trabalhos relacionados com a Política Nacional de Reforma Agrária para subsidiar pesquisas qualitativas, tais como: legislação correlata, relatos, relatórios de Auditoria do TCU e da CGU dentre outros documentos.

1.24. Foi realizada, em 28/10/2008, uma reunião técnica para subsidiar os servidores integrantes da FOC nos Estados com informações e treinamentos. Na ocasião foram colhidas ainda sugestões de melhoria nos procedimentos da Auditoria e de atuação na FOC.

1.25. Com o objetivo de avaliar os sistemas de TI do Instituto quanto a sua efetividade, segurança e fidedignidade dos dados, pretendeu-se fazer um diagnóstico da situação dos mesmos Sipra e SNCR, identificar as atividades envolvidas na manutenção e evolução dos sistemas, mapear as oportunidades de melhoria dos processos relacionados, e avaliar a real situação da segurança desses sistemas.

1.26. Para entendê-los melhor, além de entrevistas com os gestores e técnicos acerca do desenvolvimento, manutenção e operação do sistema, bem como quanto à segurança da informação, foram aplicados também questionários eletrônicos com perguntas para avaliar a satisfação dos usuários e técnicos dos Sistemas de Informação.

1.27. Foi também realizada, pela Equipe de Auditoria, visitas às SRs do Incra nos Estados da Bahia (Salvador), Pará (Marabá) e Mato Grosso do Sul (Campo Grande), com a finalidade de ser aferido o acesso, a funcionalidade e a efetiva utilização dos sistemas informatizados da Autarquia em suas unidades descentralizadas, ocasião em que foi constatada a insatisfação com esse sistemas corporativos.

1.28. Por último, foram realizados cinco seminários com os principais gestores do Incra – Presidente, Diretores e Coordenadores, de modo a apresentar os achados, as soluções propostas e prover ajustes para a melhor operacionalização das proposições do Tribunal. Nestas oportunidades, as

proposições foram submetidas à avaliação dos gestores e apresentadas sugestões de aprimoramento, nos casos em que era cabido.

1.29. O trabalho prevê ainda o acompanhamento periódico das determinações e recomendações de implementação de médio e longo prazo, de modo que as ações necessárias ao cumprimento destas propostas obtenham pleno nível de sucesso.

2. Considerações Iniciais

2.1. A presente Auditoria tem como objetivo a construção de um retrato das atuais condições de trabalho do Departamento responsável pela gestão da Tecnologia da Informação no Incra, principalmente o Sipra e o SNCR, correlacionando suas atribuições com as normas aplicáveis e avaliando a estrutura de trabalho disponível, bem como suas ações de planejamento e resultados, de modo a identificar as causas das deficiências descritas trabalho de Levantamento de Auditoria no TMS 5 – Reforma Agrária, sugerir eventuais oportunidades de melhoria, principalmente no sentido de propiciar que os sistemas de informação da Autarquia:

2.1.1. gerem dados de qualidade, que reflitam a realidade controlada;

2.1.2. auxiliem os dirigentes, gerentes, corpo técnico e Órgãos de Controle a atingir seus objetivos e sua missão.

2.2. Foram abordados ainda aspectos como a integração dos sistemas do Incra com outras bases de dados do Governo Federal e Estadual, perfis de acesso e conhecimento dos sistemas por parte da Auditoria Interna, documentação dos sistemas, desenvolvimento do Sistema de Informações Rurais - SIR, segurança da informação e confiabilidade dos dados gerados e armazenados.

2.3. O termo Tecnologia da Informação (TI) é utilizado para designar a tecnologia relacionada com os computadores e pode ser considerado sinônimo de outros termos atualmente menos utilizados tais como: processamento de dados, informática e computação.

2.4. A área regimentalmente responsável pela TI no Incra é a Diretoria de Gestão Estratégica, por meio da Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação - DET. Essa coordenação supervisiona e propõe atos normativos, manuais e procedimentos técnicos sobre a Tecnologia da Informação utilizada na instituição, especialmente nas áreas de infra-estrutura de rede e comunicação de dados, voz e imagem. Promove o desenvolvimento e a manutenção de sistemas e suporte técnico aos usuários.

2.5. Hoje, é difícil imaginar o governo sem a utilização dos computadores, dos sistemas de informação e da internet. A presença da TI é cada vez maior nas organizações, sua utilização continua crescendo na execução das operações de apoio e, principalmente, nas atividades próprias do negócio. A TI está tão integrada às atividades das organizações que se tornou um recurso fundamental para o alcance dos objetivos estratégicos de muitas delas.

2.6. É nesse cenário que surgem as iniciativas de governo eletrônico (ou e-Gov), que são as ações do governo baseados no uso da TI (inclusive da internet) com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, aumentar a transparência e melhorar a eficiência da gestão dos recursos públicos.

2.7. Especificamente no Incra não é diferente. O Instituto possui alguns sistemas da informação, sendo os mais importantes, no que se refere às ações finalísticas da Autarquia, o Sipra e o SNCR, destacamos que o primeiro encontra-se em migração para o SIR.

2.8. O Sipra registra e controla o processamento das atividades ligadas aos Projetos de Assentamento, desde a criação, inscrição de candidatos, seleção de famílias, acompanhamento dos beneficiários, controle de créditos, infra-estrutura, bem como emissão de certidões, contratos e outros documentos afins.

2.9. O sistema é executado dentro do ambiente tecnológico do Incra, que é responsável pela manutenção da estrutura física e lógica do ambiente computacional. O Incra também é responsável pelos aspectos físicos de segurança da informação e pelo armazenamento dos dados que são gerenciados pelo aplicativo.

2.10. O Sipra está sob a gestão da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD. A DD é responsável por normatizar, coordenar e supervisionar as seguintes atividades:

- elaboração dos projetos de desenvolvimento e recuperação dos projetos de Reforma Agrária e serviços topográficos;

- implantação de infra-estrutura física nos projetos de reforma agrária; e

- concessão de créditos e de assessoria técnica, social e ambiental nos projetos de assentamento e nos projetos relativos à educação do campo e cidadania.

2.11. A DET tem a intenção de migrar o Sipra com seus dados e funcionalidades para o ambiente do SIR, mais moderno, e que tem como finalidade integrar todos os sistemas corporativos. Por sua importância como ferramenta gerencial terá um item a parte neste trabalho.

2.12. Por sua vez, o SNCR é o sistema que auxilia a Entidade a organizar e manter atualizado um cadastro nacional de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de terras públicas, de arrendatários e parceiros.

2.13. O Incra, por meio de sua Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária - DF, na condição de gestor do SNCR, tem como um dos objetivos promover a sua integração com outros sistemas de cadastro de terras propiciando o aumento do conhecimento e a correção da estrutura fundiária e sócio-econômica do meio rural, além de promover a identificação e a classificação do imóvel rural, mediante ações de fiscalização cadastral, contribuindo para a erradicação do trabalho escravo.

2.14. O SNCR auxilia, ainda, o controle e execução da certificação de imóveis rurais, servindo como ferramenta para identificar e impedir a superposição do registro imobiliário, por meio da integração de suas informações com as do Sistema Cartorário Nacional, e também das ações de georreferenciamento desses imóveis. Este sistema foi desenvolvido pelo Serpro, contratado pelo Incra como desenvolvedor e mantenedor do Sistema.

2.15. Como critérios de auditoria foram utilizados as normas e os controles aplicáveis à Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação para consecução de suas atribuições, conforme a seguir listados:

***2.15.1. Portaria Incra Nº 70/2006** – disciplina a utilização dos recursos de tecnologia da informação nas unidades do Instituto. Na fase de execução foi solicitada aos gestores a norma que instituía a metodologia de desenvolvimento de sistemas do Incra, porém até aquela data ainda não havia sido publicada, fato que impediu que esta fosse utilizada como critério.*

***2.15.2. NBR ISO/IEC 27002** – código de práticas para gestão da segurança da informação. Foi nacionalizada pela ABNT em 30 de setembro de 2001 e está em sua segunda versão, a NBR ISO/IEC 27002:2005;*

***2.15.3. NBR ISO/IEC 12207:1998** - estabelece uma arquitetura comum para o ciclo de vida de processos de software com uma terminologia bem definida. Contém processos, atividades e tarefas a serem aplicadas durante o fornecimento, aquisição, desenvolvimento, operação e manutenção de produtos de software e serviços correlatos.*

***2.15.4. Programa para Melhoria de Processo do Software Brasileiro MPS.BR,** coordenado pela Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (SOFTEX), contando com apoio do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. O MPS.BR baseia-se nos conceitos do maturidade e capacidade de processo para a avaliação e melhoria da qualidade e produtividade de produtos de software e serviços correlatos.*

***2.15.5. Cobit 4.1 (Control Objectives for Information and Related Technology), da Information Systems Audit and Control Association - Isaca** – disponível no endereço eletrônico www.isaca.org, destina-se a prover um modelo de boas práticas para governança de tecnologia da informação. Seus objetivos de controle estão divididos em quatro grandes grupos, cujas iniciais foram utilizadas neste relatório: Planejar e Organizar (Plan & Organise – PO), Adquirir e Implementar (Acquire & Implement – AI), Entregar e Suportar (Deliver & Support – DS) e Monitorar e Avaliar (Monitor & Evaluate – ME).*

3. Políticas de Gestão de Tecnologia da Informação

3.1. Nas entrevistas realizadas com a Coordenação de Informática foi constatado que o Incra não possui uma Metodologia de Desenvolvimento de Sistema - MDS instituída e divulgada no Órgão nem um Framework de Gerenciamento de Projetos. A MDS é um método de trabalho estabelecido para definir estilos de desenvolvimento e manutenção de sistemas, de forma a garantir sua qualidade e padronização.

3.2. Por meio do Ofício de Requisição nº 367-11 de 2008, foi solicitado o normativo interno contendo publicação da Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas adotada no âmbito do Incra.

3.3. Em resposta, a Autarquia informou que não possui MDS institucionalizada que defina métodos de trabalho padronizados para o desenvolvimento dos sistemas corporativos. A metodologia que existe não foi homologada e é incipiente.

3.4. Devem estar previstos em uma MDS, por exemplo, métodos para especificação de requisitos, modelos de dados, diagramas de desenvolvimento e manual do sistema. Esses artefatos devem ser produzidos durante o ciclo de vida de desenvolvimento dos sistemas.

3.5. Durante o transcorrer da auditoria, procurou-se verificar a existência de padrões de desenvolvimento que previssem a produção de documentos e especificações de requisitos, necessários ao bom desenvolvimento dos sistemas do Incra.

3.6. Como balizador desta avaliação, utilizou-se a norma NBR ISO/IEC 12207:1998, que, além da melhoria do processo de desenvolvimento, abrange o ciclo de vida de software desde a concepção de idéias até a respectiva descontinuação.

3.7. O Cobit 4.1 recomenda, em seu item PO8.3, que a instituição adote e mantenha padrões para todos os sistemas desenvolvidos e para as aquisições. A inexistência de uma MDS formalmente definida permite que os artefatos mencionados no item 3.4 sejam produzidos sem qualquer critério, ou nem sejam produzidos, como é o caso do sistema Sipra, cuja documentação fornecida não contempla os diagramas das fases de desenvolvimento nem o documento de requisitos.

*3.8. Outra vantagem da existência da metodologia em tela é a transparência nos processos de criação e validação de funcionalidades novas ou manutenções das existentes. A ausência de MDS faz com que funcionalidades não sejam priorizadas ou nem sejam desenvolvidas. Essa situação se configurou nas respostas aos questionários eletrônicos, em que se verifica que a maioria dos usuários não está satisfeita com a quantidade de funções e relatórios existentes no sistema Sipra (**Gráfico 2**).*

3.9. A análise da minuta de MDS fornecida (ainda não homologada) revelou que o documento possui certa deficiência, limitando-se a descrever as atividades de cada etapa do ciclo de desenvolvimento, sem o nível de detalhe necessário.

3.10. O capítulo 5 da NBR ISO/*IEC 12207:1998 recomenda, detalhadamente, todas as etapas e documentação que devem estar presentes em uma metodologia de desenvolvimento de sistemas.*

3.11. Além da observância do referido capítulo, é recomendável que a instituição possua atividades de apoio ao ciclo de vida do desenvolvimento, com processos de documentação, gerência de configuração e garantia de qualidade. Tais processos estão pautados no capítulo 6 da citada NBR, o que não foi constatada no âmbito do Incra.

3.12. A ausência de metodologia também acarreta problemas na contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de softwares, uma vez que não há como se exigir que sejam seguidas boas práticas na Instituição para o desenvolvimento de aplicativos, e assim adotar padrões a ser internalizados para equipe de tecnologia.

3.13. Desta forma, o Incra fica dependente das metodologias de desenvolvimento utilizadas pelas empresas contratadas, tendo que manter em seu ambiente um parque de softwares desenvolvidos e documentados de maneiras distintas. Isso acaba por prejudicar a manutenção desses sistemas, podendo gerar inclusive prejuízos financeiros à Autarquia, já que encarece a atividade.

3.14. Pode-se observar este fato na análise do contrato mantido com o Serpro para as atividades de desenvolvimento e manutenção do sistema SNCR, o qual não estipula nenhuma MDS a ser seguida.

3.15. Outra conseqüência, ainda mais grave, é o risco para a continuidade dos sistemas, uma vez que com metodologias diferentes, caso haja a necessidade de a manutenção desses softwares ser feita por

empresas distintas, haverá risco de inserção de erros no ambiente, prejudicando todo o seu funcionamento.

3.16. A CGU fez considerações a respeito da gestão dos Sistemas Informatizados da Autarquia no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício de 2006, confirmando a falta de MDS e de Framework de Gerenciamento de Projetos e identificando:

3.16.1. inexistência de procedimentos para gestão de requisitos que atendessem aos itens 3.2.1 e 5.3.4.1 da NBR ISO 12207:1998;

3.16.2. falta de métodos que visem a estabelecer o planejamento, acompanhamento e supervisão de projetos de software;

3.16.3. ausência de processos para gerência de configuração e para subcontratação de software.

3.17. Essas falhas, conforme ressalta o Relatório de Auditoria consignado nos autos do TC 030.234/2007-8, levam ao desenvolvimento de sistemas que não atendem às necessidades da Entidade e a bancos de dados que não espelham a realidade.

3.18. Assim, o Departamento de Informática torna-se incapaz de gerir contratos de tecnologia de forma efetiva, tanto sob o aspecto orçamentário e cronológico como sob o da qualidade do que é entregue. Como exemplo, há as falhas encontradas no Contrato nº 69200/2006 (R$ 2.642.723) e no Convênio 1730/2003 (R$ 930.570), ambos para desenvolvimento de software pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Faurgs, conforme consta do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU, das contas do Incra dos exercícios de 2004 a 2006.

3.19. Também, não foi identificada no Incra uma Política de Segurança da Informação - PSI institucionalizada. Esta política, de acordo com a NBR 27002:2005, item 5.1, tem por objetivo prover orientação e apoio da direção para a segurança da informação de acordo com os requisitos de negocio e com as leis e regulamentações pertinentes. A norma diz ainda:

'Convém que a direção estabeleça uma clara orientação da política, alinhada com os objetivos do negócio e demonstre apoio e comprometimento com a segurança da informação por meio da publicação e manutenção de uma política de segurança da informação para toda a organização.'

3.20. No Incra, em que pese a importância dos dados armazenados, não existe uma PSI estabelecida e incentivada pela alta direção. Isso pode facilitar fraudes eletrônicas aos dados armazenados, espionagem, sabotagem, vandalismo e perda total de ativos devido a fenômenos da natureza como incêndios e inundações.

3.21. Outra ação importante na área de TI é a Política de Controle de Acesso - PCA. O controle de acesso é composto por uma série de medidas para autenticar, autorizar e auditar usuários de sistemas de informação. Autenticação é a funcionalidade que permite que apenas usuários devidamente cadastrados utilizem os sistemas. Autorização é garantir que usuários autenticados somente terão acesso às operações que lhes são permitidas. Por fim, auditagem é a função que permite que os administradores do sistema saibam o que cada usuário fez no sistema e quando alguma operação foi efetuada.

3.22. Uma PCA pode ser entendida como um documento que define critérios objetivos de forma a permitir ou negar a utilização de um recurso computacional a um usuário, por meio da autenticação, autorização e auditagem. Nesse contexto, a equipe de auditoria buscou identificar se o Incra possui gestão de controle de acesso para os sistemas Sipra e SNCR, que dificulte a manipulação indevida das informações, autenticando, autorizando e auditando as ações de seus usuários.

3.23. Por meio de entrevistas com os usuários e técnicos dos sistemas, constatou-se que não há política de controle de acesso formalmente definida que consolide diretrizes, detalhe procedimentos e defina outros requisitos necessários à PCA, conforme recomendado pelo item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 27002:2005.

3.24. O sistema SNCR registra as alterações de cada usuário, mas estes dados somente podem ser acessados na sede do Incra em Brasília, com relatórios gerados pela DET. Entende-se que o recomendável seria a fiscalização em vários níveis, iniciando-se pela chefia imediata, que tem a obrigação de controlar as atividades de seus subordinados, chegando-se até à Auditoria Interna.

3.25. A Auditoria Interna não acessa os sistemas informatizados da Autarquia e não foram identificados relatórios nos principais sistemas, que possibilitem aos gerentes das divisões um mapeamento da inserção ou da alteração de dados informatizados pelos usuários. Como exemplo, podemos destacar a distribuição dos perfis de acesso do SNCR, bastante ilustrativo do problema.

3.26. De acordo com informações da Autarquia, em torno de 43% dos servidores do Incra possuem perfil de utilização do sistema Sipra. Os perfis disponibilizados são os listados a seguir:

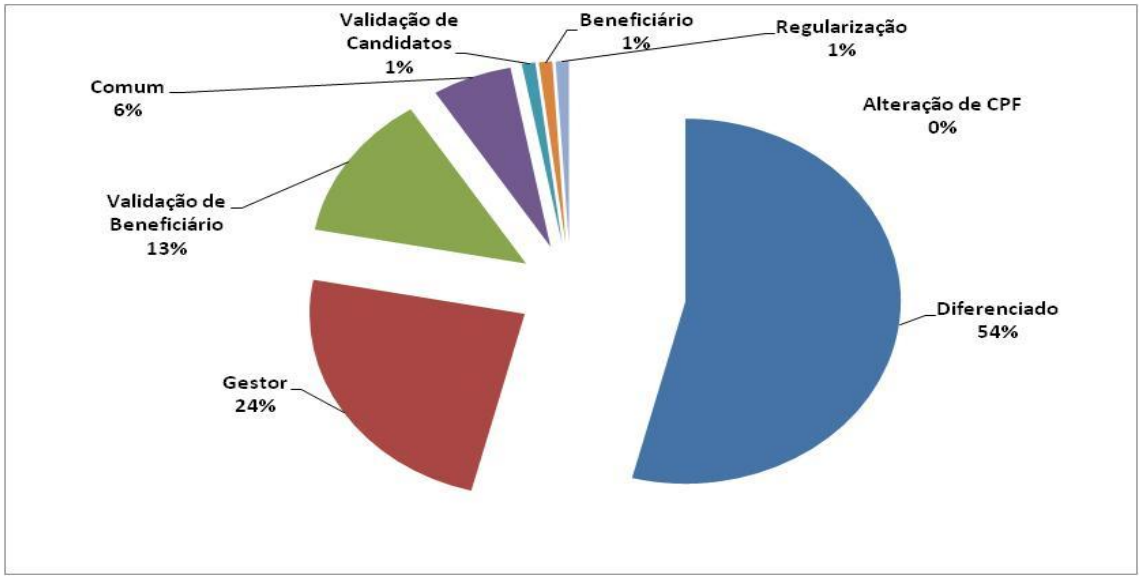
Tabela 1 – Tipos de Perfis de acesso disponibilizados pelo Sistema Sipra

Perfis de Acesso	Permissões
Gestor	Liberação de usuários, exclusão da situação do Beneficiário.
Diferenciado	Inclusão e Exclusão de Créditos.
Beneficiário	Retorno do Beneficiário à situação de candidato.
Alteração de CPF	Alteração do CPF do Beneficiário.
Regularização Fundiária	Acesso ao módulo de Regularização Fundiária.
Validação de Candidato	Geração e Importação de arquivo contendo candidatos validados.
Validação de Beneficiário	Geração de arquivo e liberação beneficiários bloqueados.

Fonte: Documentação encaminhada pelo Incra Sede.

3.27. Dos servidores autorizados a operar o Sipra, percebe-se que a maior parte possui o perfil denominado 'diferenciado', ou seja, com perfil para operar com os créditos específicos da Reforma Agrária (crédito implantação, recuperação, habitação etc.), conforme demonstram os resultados do Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Quantitativo da distribuição de perfis disponibilizados no Sipra para os Servidores do Incra.



Fonte: Documentação enviada pelo Incra.

3.28. Nas discriminações de perfis de acesso não há os que segregam as atribuições de acesso por módulos dos sistemas. Segundo os gestores entrevistados, no Sipra é desconhecido um procedimento ou possibilidade de concessão de perfis de acesso para alteração por módulos ou por campos de inserção de dados no sistema.

3.29. A justificativa para não se realizar uma manutenção evolutiva no Sipra, conforme a DET, é a dificuldade técnica de alterar o sistema, pois, por ser um sistema legado, sem documentação, qualquer modificação pode trazer problemas, além de custo excessivo. Defendem que a solução seria a conclusão do SIR. O novo sistema contemplará todas as regras de negócio do Sipra e já teria por padrão controles que garantiriam a segurança, como a trilha de auditoria de dados.

3.30. As alegações são plausíveis, todavia, o SIR é um projeto que não tem cronograma definido e já houve falhas que impediram sua entrada em execução. A trilha de auditoria de dados no Sipra, que é uma ferramenta fundamental de combate preventivo aos desvios, deve ter a sua ausência sanada, já que os possíveis prejuízos advindos dessa deficiência têm um grande potencial para causar dano financeiro e operacional à Autarquia.

3.31. No caso do SNCR, identificou-se que existe trilha de auditoria de dados, que registra as alterações efetuadas nos dados e os usuários responsáveis. Todavia, o acesso aos dados da trilha está restrito à Sede do Incra, sendo que a geração de relatórios específicos devem ser solicitados ao Serpro, o que dificulta sobremaneira a auditoria e o controle dos dados.

3.32. A Coordenação de Informática entende que o acesso direto das chefias aos dados modificados pelos subordinados poderão levar a perseguições políticas. Esse entendimento não parece razoável, pois se o funcionário do Incra estiver agindo corretamente, não há que se falar em perseguição. O procedimento correto seria que cada chefia pudesse acessar os dados insertos pelos seus subordinados, devendo isso ser praxe em todos os sistemas da Autarquia.

3.33. Para garantir o bom funcionamento das unidades de negócio, com a utilização de sistemas informatizados eficazes, é indispensável a institucionalização de MDS e de Framework de Gerenciamento de Projetos específicos, baseada nos na NBR ISO/IEC 12207:1998, contemplando no mínimo: especificação de requisitos; modelos de dados; diagramas de desenvolvimento; manual dos sistemas; atividades de apoio ao ciclo de vida do desenvolvimento; processos de documentação de sistemas; gerência de configuração e avaliação periódica e garantia de qualidade.

3.34. No que diz respeito a ausência de PSI, com base no disposto nos Acórdãos TCU 1.092/2007 e 71/2007, ambos do Plenário, faz-se necessária a elaboração, aprovação e divulgação da PSI conforme o estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005, item 5.1.1, além da criação de mecanismos para que as políticas e normas de segurança da informação se tornem conhecidas, acessíveis e observadas por todos os funcionários e colaboradores da Empresa.

3.35. O Instituto deve definir e divulgar uma PCA que contenha, no mínimo: regras de concessão, de controle e de direitos de acesso para cada usuário e/ou grupo de usuários de recursos computacionais de TI; responsabilidades dos gestores de negócios sobre seus sistemas; obrigatoriedade de usuários de recursos de TI e gestores de negócios assinarem termos de compromisso nos quais estejam discriminados os direitos de acesso, os compromissos assumidos e suas responsabilidades e as sanções em caso de violação das políticas e dos procedimentos de segurança.

4. Processos de Licitação de TI.

4.1. Os processos de licitação em TI no Incra sofrem impactos negativos em decorrência da ausência de MDS. Não existem métodos definidos para o acompanhamento da qualidade do que está sendo entregue, do cronograma, nem da analise dos custos das etapas dos projetos. Sem métodos definidos, não se consegue prever a relação entre a demanda e a quantidade de serviços a ser executada, nem ser demonstrada para as futuras contratadas a precisão do objeto a ser contrato.

4.2. Além disso, o acompanhamento dos serviços executados torna-se falho, pois não existe um método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle. Exemplo desta falta de métodos é a lenta implementação do SIR, que foi idealizado para substituir sistemas legados do Incra de maneira que estes pudessem trocar informações e ter bases de dados sincronizadas. Todavia, ocorreram problemas na gestão do contrato com a entidade responsável por desenvolvê-lo.

4.3. Este fato é comprovado no edital de licitação para contratação do desenvolvimento do SIR, o qual não estipulou nenhuma Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas e teve como vencedora a Fundação Universidade de Brasília – FUB, a qual utilizou metodologia de desenvolvimento própria, com métricas distintas.

4.4. Em entrevista realizada com a Coordenação de Informática, observou-se que o Incra teve problemas, durante o desenvolvimento do SIR, com a metodologia e com o framework tecnológico adotado pela FUB, pois não se conhecia nenhuma das duas plataformas.

4.5. Ao encerrar o contrato, a equipe do Incra não teve capacidade técnica de evoluir o trabalho realizado a partir do ponto em que parou. Foi necessário que a FUB repassasse dados da MDS utilizada para que os técnicos do Incra estudassem e só então conseguir evoluir o SIR.

4.6. Isso demonstra que a área de informática do Instituto, por não adotar padrões de tecnologia e metodologia, enfrenta problemas no momento de efetuar contratações, visto que não há parâmetros para se avaliar custos, artefatos produzidos, manutenções realizadas e qualidade dos serviços prestados e produtos gerados, causando dependência tecnológica com os contratados.

4.7. Com isso, a taxa de insucesso em projetos aumenta. O projeto SIR teve atrasos. Agora o sistema está sendo retomado e a estratégia mudou. O Incra está desenvolvendo o sistema por módulos ao invés de tentar uma substituição completa em um passo único.

4.8. Segundo a Coordenação de Informática, as principais falhas do projeto SIR foram a deficiência de comunicação do sistema com o SNCR armazenado no Serpro, detectado quando da homologação, e de troca de informações com outros sistemas. A solução do problema de comunicação se deu com o uso de Web Services, tendo demorado muito. Nesse intervalo, o SIR acabou ficando desatualizado em relação à legislação de obtenção de terras, o que foi atualizado posteriormente.

4.9. Há a expectativa por parte do Coordenador Geral de Regularização Fundiária de que o SIR substitua o Sipra em dois anos.

4.10. Outro sistema que apresentou problemas desde sua licitação até a fase de acompanhamento do contrato foi o Sistema Informatizado de Gerenciamento do Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – Sipac.

4.11. O contrato para desenvolvimento do Sipac foi proveniente do Convênio Incra/UFRGS de número 1.730/2003 (Siafi nº 487917), no valor de R$ 930.570,08. Desde 2004, em auditoria realizada pela CGU, foram detectadas irregularidades que até o final de 2006 não haviam sido resolvidas.

4.12. Em 2006, a CGU observou que os problemas constatados desde 2004 persistiam. Tanto o Contrato nº 69200/2006 quanto o Convênio nº 59200/2006, ambos firmados com a Faurgs, apresentaram falhas não sanadas até aquele exercício. Concluiu-se que, tanto no sistema SIR quanto no Sipac, o Incra não tem observado a Lei nº 8.666 de 1993, nem os Acórdãos do TCU.

4.13. Durante os trabalhos de auditoria constatou-se que o Incra não está fiscalizando os contratados por falta de capacidade técnica, como a ausência de MDS e a falta de métricas para analise da qualidade do que é entregue, os pontos de controle e os prazos. Essas falhas estão sendo tratadas nas Prestações de Contas do Incra relativos aos exercícios de 2004, 2005 e 2006 (TCs. 015.068/2005-4, 017.407/2006-8 e 020.036/2007-8).

4.14. Com o intuito de melhorar os processos licitatórios e o acompanhamento dos contratos, entende-se que o Incra deve adotar as medidas indicadas pelo TCU no TMS: "Terceirização na Administração Pública Federal", que resultou no Acórdão nº 2.471/2008 – Plenário e recomenda o que deve constar em processos de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação. Assim, é necessário que o Incra adote medidas como:

4.14.1. a fundamentação adequada da necessidade da contratação;

4.14.2. o desenvolvimento dos requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido;

4.14.3. a elaboração de modelo para prestação dos serviços;

4.14.4. a adoção de mecanismos de gestão do contrato;

4.14.5. a elaboração de estimativa de preço realizada com base em informações de diversas fontes e detalhe em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários;

4.14.6. a elaboração de regras objetivas para a seleção do fornecedor e no caso de contratações diretas, as justificativas previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

5. Gestão de Contratos de Informática

5.1. Ao analisar um dos contratos de informática, o firmado com o Serpro para a manutenção do Sistema SNCR, e que representa aproximadamente 90% do montante contratado, cerca de 9 milhões mensais, constataram-se falhas. Em que pese haver previsão de repasse da documentação técnica

produzida, o ajuste não estabelece o repasse de conhecimento das tecnologias utilizadas, nem das funcionalidades desenvolvidas.

5.2. A ausência de cláusulas que prevejam esses procedimentos é um fator que aumenta o risco de continuidade dos sistemas e a dependência da Entidade em relação ao contratante. É também fator de risco para a continuidade do sistema, a superficialidade com que a política de backup é abordada no contrato, limitando-se a informar os períodos de retenção, sem especificar as ferramentas a serem utilizadas, os arquivos a serem copiados e os padrões de nomenclatura.

5.3. Quanto ao controle do contrato, a análise da documentação referente aos pagamentos efetuados ao Serpro mostra precariedade nas informações, uma vez que, por diversas vezes, são ignorados documentos necessários à obtenção de razoável grau de certeza do cumprimento da obrigação contratual. Não consta a descrição em detalhes dos serviços executados, ou seja, não há um acompanhamento efetivo do que foi entregue.

5.4. Observou-se no pagamento das faturas do contrato, de janeiro a março de 2007, a falta de documentos comprobatórios dos sistemas desenvolvidos e da documentação prevista em contrato, como o projeto técnico dos sistemas, boletins de medições dos softwares e do ambiente de hospedagem, que garantam o fiel cumprimento do acordo de nível de serviço estabelecido no anexo V do termo.

5.5. Essa situação foi resolvida parcialmente, depois de trocas de ofícios entre Incra e Serpro em meados de julho de 2007. Percebeu-se a ausência da documentação comprobatória do cumprimento dos limites estabelecidos para retorno do sistema, disponibilidade dos ambientes de produção, homologação e treinamento e tempo de resposta dos sistemas.

5.6. A documentação entregue para os sistemas contemplados é muito escassa, limitando-se a descrever as funcionalidades e requisitos, sem apresentar arquitetura, diagramas e modelos de dados.

5.7. Verificou-se, também, que o Incra não possui processo interno para aferição e comparação desses valores. Não há registro de quando os artefatos foram entregues, sendo aceitas sem nenhuma comprovação as informações fornecidas pelo Serpro. Esta situação contraria as recomendações do item 10.10.2 da NBR ISO/IEC 27002:2005 (Monitoramento do uso do sistema).

5.8. Exemplo de problemas como os relatados com o SNCR, como a ausência de métricas e processos de aferição de qualidade, foram registrados nas auditorias de gestão da CGU, das contas do Incra dos exercícios de 2004 a 2006, como ocorreu no Contrato nº 69200/2006 e no Convênio Incra/RS 1730/2003 ambos para desenvolvimento de software com a Faurgs.

5.9. É recomendável que a Autarquia proceda ao desenvolvimento de processo interno que sirva para aferição e comparação dos valores informados pelo Serpro quanto ao desempenho na condução dos serviços contratados, de forma a balizar os processos de pagamento dos valores referentes ao contrato firmado com o Serpro.

5.10. Com base nas falhas observadas no processo de gestão de contratos de informática, entendemos ser imprescindível que o Incra adote, com base no item 9.4.3 do Acórdão TCU 2.085/2005 – Plenário, previsão nos contratos de terceirização de serviços de desenvolvimento de software, em especial no contrato com o Serpro referente ao SNCR, o repasse da tecnologia, para evitar a futura dependência do suporte e da manutenção, o que elevaria os custos da terceirização dessa atividade, bem como impedir que terceiros tenham acesso irrestrito aos sistemas.

5.11. Esse repasse deve incluir, no mínimo: conhecimento sobre a tecnologia utilizada; funcionalidades desenvolvidas no sistema; política de backup que informe os períodos de retenção, especificação das ferramentas a serem utilizadas, dos arquivos a serem copiados e os padrões de nomenclatura e obrigatoriedade de entrega de documentação do sistema que contemple arquitetura, diagrama e modelo de dados, entre outros julgados necessários pela Autarquia.

5.12. Além das medidas descritas no item 5.10, é indispensável que o Incra, baseado nos itens 9.1.13 e 9.4.4 do Acórdão 2023/2005 - Plenário, inclua os seguintes requisitos de segurança em contratos de prestação de serviços e locação de mão-de-obra em TI a serem celebrados a partir da presente data, em atenção a NBR ISO/IEC 27002:2005:

5.12.1. obrigatoriedade de aderência à Política de Segurança da Informação, à Política de Controle de Acesso, à Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas e às outras normas de segurança da informação vigentes na Autarquia;

5.12.2. acordo de Nível de Serviço, negociado entre os grupos de usuários e o fornecedor dos serviços, com o objetivo de estabelecer um entendimento comum da natureza dos serviços propostos e critérios de medição de desempenho;

5.12.3. definição clara acerca da propriedade dos dados entregues pela Administração Pública a empresas contratadas, coletados por essas empresas em nome da Administração Pública ou produzidos por programas de computadores decorrentes de contratos de prestação de serviços;

5.12.4. definição acerca dos direitos de propriedade de programas, de acordo com a Lei n. 9.609/1998, de documentação técnica e forma de acesso a eles;

5.12.5. obrigatoriedade de manter sigilo sobre o conteúdo de programas de computadores (fontes e executáveis), documentação e bases de dados; deve ser estabelecido um período durante o qual subsistirão as obrigações de manter sigilo;

5.12.6. obrigatoriedade de assinatura de Termo de Compromisso ou Acordo de Confidencialidade por parte dos prestadores de serviços, contendo declarações que permitam aferir que os mesmos tomaram ciência das normas de segurança vigentes na Autarquia;

5.12.7. garantia do direito de auditar, por parte da contratada e dos órgãos de controle, e forma de exercício deste direito;

5.12.8. adoção de cláusulas contratuais para assegurar que a documentação técnica, programas fontes e dados de sistemas regidos por contratos de prestação de serviços estejam acessíveis à Autarquia.

6. Gestão de Ativos

6.1. O objetivo da Gestão de Ativos, de acordo com a norma NBR ISO/IEC 27002:2005, é alcançar e manter a proteção adequada dos ativos da organização. Os ativos de informação precisam ser inventariados e classificados, com o objetivo de medir os graus de criticidade e sensibilidade e receber o nível adequado de proteção, devendo ser levada em consideração a necessidade de conceder nível adicional de proteção.

6.2. Os diferentes níveis de proteção exigirão diferentes procedimentos de tratamento dos ativos, de acordo com o seu valor. O maior ativo do Incra é a informação, que engloba os bancos de dados e os procedimentos de manutenção e salvaguarda dos dados armazenados.

6.3. Os dados constantes dos sistemas podem ser alterados de duas maneiras: a primeira é o acesso direto à base de dados, o que deveria ocorrer somente pelos Administradores do Banco de Dados e a segunda é por meio dos sistemas de informação da entidade, que funcionam como interfaces de acesso aos dados.

6.4. A primeira forma de acesso, conforme já citado neste relatório, não está sendo devidamente atendida, visto que, no Incra, não há segregação de funções na Informática, sendo possível aos desenvolvedores alterarem diretamente dados no ambiente de produção. A segunda forma de acesso aos dados deve prever a auditoria das atividades dos usuários, ou seja, se um dado é alterado, excluído, ou inserido, deve ficar registrado, pelo menos, o responsável e data da ação.

6.5. Todavia, há sistemas de elevada importância, como o Sipra, em que não existe registro de trilhas de auditoria dos dados, o que permite a alteração indiscriminada de dados por usuários do sistema, sem que estes sejam identificados ou associados às mudanças.

6.6. A classificação vai atribuir diferentes pesos à forma de proteção dos sistemas, quanto aos aspectos de cópia, armazenamento, retenção, transmissão e transporte, descarte e divulgação, conforme estabelece a NBR ISO/IEC 27002:2005, item 7. Outra determinação da norma relativa à Gestão de Ativos prevê o registro de um proprietário, que é o responsável pela manutenção dos controles apropriados, mesmo que a tarefa de implementação desses controles tenha sido delegada.

6.7. Constatou-se que alguns sistemas não possuem gestores formalmente definidos pelo Incra, contrariando a norma supra. Os ativos não estão sendo devidamente gerenciados, por não existir um planejamento corporativo e nem um direcionamento estratégico para sua salvaguarda. A necessidade de

proteção advém da percepção de seu valor e importância para a organização. Diante deste quadro, entende-se que devam ser expedidas as seguintes determinações ao Incra:

6.7.1. inventarie os ativos de informação e estabeleça critérios para a classificação desses ativos conforme o estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005 (itens 7.1.1 e 7.1.2,item 7.2);

6.7.2. adote providências para designar formalmente um servidor do Coordenação de Informática como gestor para cada um dos sistemas da Informação desenvolvidos e mantidos pela Autarquia.

7. Gestão Recursos Humanos

7.1. O Incra enfrenta problemas com a Gestão de Recursos Humanos na área de TI. Segundo informado pelos gestores da DET, a maior parte dos problemas apontados ao longo desse relatório a respeito das deficiências dos sistemas informatizados do Incra têm origem na dificuldade do Instituto na alocação de profissionais da informática na Coordenação.

7.2. Dos 13 servidores aprovados no último concurso promovido pela Autarquia com formação específica na área de análise de sistemas (quantitativo ideal conforme os gestores), segundo a coordenação de informática, apenas um permanece no cargo. A causa preponderante é a remuneração, que em relação às demais carreiras do Executivo e ao mercado de profissionais de informática, se encontra extremamente defasada.

7.3. Enquanto a remuneração inicial do profissional com formação em análise de sistemas prevista no Edital Incra/SA/no 07, de 13 de outubro de 2005, foi de R$ 2.376,25, levantamento realizado em sítios especializados na internet informam um salário médio em torno de R$ 5,5 mil para profissionais dessa área.

7.4. A existência de quadro de próprio de funcionários com formação em TI é de importância estratégica, uma vez que a continuidade da manutenção, desenvolvimento e melhoria dos sistemas está diretamente ligada ao desempenho desses profissionais. Sem esse corpo técnico, a Autarquia fica tecnologicamente dependente de empresas terceirizadas, perdendo o controle das informações e da gestão dos contratos que envolvem processos de tecnologia da informação.

7.5. As informações dos sistemas corporativos do Incra são de extrema importância para a própria Autarquia e para o País. Informações sobre aspectos dos imóveis rurais são essenciais para a definição e implementação de políticas sociais para o campo, para a economia, para a segurança nacional e para as políticas de meio ambiente, entre outras.

7.6. O controle deficiente dessas bases de dados, bem como o domínio preponderantemente destas por terceiros coloca o Incra e o Estado em situação de extrema vulnerabilidade. Caso se mantivesse no SNCR uma base de dados confiável, informações como a posse de imóveis rurais em área de fronteiras, por exemplo, poderiam ser utilizadas no combate à entrada de armas e drogas pela fronteira seca do País.

7.7. Não há como manter uma base de dados confiável, segura e contínua sem a presença de pelo menos um servidor no desenvolvimento, manutenção e gestão de cada um dos sistemas informatizados sob a responsabilidade da Autarquia. Devido à extrema dependência tecnológica que é gerada por contratos de terceirização dessas atividades, sem a supervisão adequada de um membro do quadro da Entidade, coloca-se em risco a utilização dos dados do SNCR.

7.8. É recomendável que o Incra estude a possibilidade de destinar funções comissionadas ou estabelecer remuneração diferenciada para profissionais que atuam na área de informática, de modo que a Autarquia consiga manter um quadro próprio e suficiente de servidores na área, dada a sua importância estratégica e a defasagem atual de remuneração desses profissionais em relação ao mercado de trabalho.

7.9. É também oportuno, com o intuito de dar respaldo ao Incra, que seja alertado o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – Mpog e a Casa Civil da Presidência da República, da necessidade de se tomar providências, como as listadas no parágrafo anterior, para a melhoria no funcionamento da área de informática do Instituto, levando-se em conta a sua importância estratégica.

8. Gerenciamento das Operações e Comunicações

8.1. A norma NBR ISO/IEC 27002:2005 estabelece que os procedimentos e responsabilidades pela gestão e operação dos recursos de processamento de informações devem ser definidos abrangendo o desenvolvimento de procedimentos operacionais apropriados, a segregação de funções, além da separação entre o ambiente de desenvolvimento, de homologação e de produção.

8.2. A citada norma estabelece ainda a implementação de trilhas de auditoria que monitorem e gravem as alterações de dados, contendo no mínimo a data-hora da alteração, o dado alterado e a identificação do responsável pela alteração. Dentre os benefícios esperados pela implementação dessas está a redução do risco de mau uso ou uso doloso dos sistemas.

8.3. A falta de uma PSI pode ser responsável por falhas na segregação de funções identificadas durante entrevista com a equipe técnica de informática do Incra. Não existe segregação de função entre os cargos de desenvolvedor de sistema e de administrador de bancos de dados, quebrando critérios de confidencialidade e segurança das informações das aplicações. Em seu item PO 4.11, o CobiT recomenda que se implemente a divisão de papéis e responsabilidades que reduza as possibilidades de uma única pessoa comprometer um processo crítico.

8.4. Foi informado ainda que qualquer desenvolvedor possui acesso aos bancos de dados de produção, podendo alterar qualquer dado. Para justificar tal procedimento, foi alegado a reduzida equipe de informática, o que impossibilita a segregação de funções.

8.5. De acordo com o item 10.1.1 da NBR 27002:2005, os procedimentos de operação devem ser documentados, mantidos atualizados e disponíveis. Não foi identificado nenhum procedimento de operação formalmente definido, o que aumenta os riscos de que os dados sejam alterados, ou de o sistema ser comprometido de forma dolosa ou não.

8.6. O item 10.1.2 da referida norma prevê que as modificações nos recursos de processamento da informação e sistemas sejam controladas e que sistemas operacionais e aplicativos estejam sujeitos a rígido controle de gestão de mudanças. Antes de se modificar um sistema, as seguintes diretrizes devem ser consideradas:

8.6.1. identificação e registro das mudanças significativas;

8.6.2. planejamento e testes das mudanças;

8.6.3. avaliação de impactos potenciais, incluindo impactos de segurança, de tais mudanças;

8.6.4. procedimento formal de aprovação das mudanças propostas;

8.6.5. comunicação dos detalhes das mudanças realizadas para todas as pessoas envolvidas;

8.6.6. procedimentos de recuperação, incluindo procedimentos e responsabilidades pela interrupção e recuperação de mudanças em caso de insucesso ou na ocorrência de eventos inesperados.

8.7. A falta de gestão de mudanças pode levar a uma falta de sincronia entres as diversas aplicações que deveriam trabalhar de forma conjunta. A reforma agrária funciona como um fluxo de trabalho e as diversas etapas são dependentes entre si. Os dados são tratados por sistemas diferentes e, em alguns casos, existe a duplicidade de dados que deveriam estar centralizados em um única base.

8.8. O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação de Dados do Incra –PDTIC demonstra na área de Visão Crítica, nos itens 4.2.1 e 4.2.2, como estão os sistemas de informação e o banco de dados respectivamente.

8.9. A visão dos sistemas está transcrita a seguir, do item 4.2.1:

'- Os aplicativos corporativos que suportam as atividades dos seus departamentos são isolados, não-integrados, sem visão corporativa e não compartilham dados comuns;

- Existe uma grande sobreposição de funções nos diversos aplicativos e uma grande duplicação de dados;

- Não estão claramente definidos o inter-relacionamento desses sistemas e suas funcionalidades;

- Os sistemas foram desenvolvidos sem planejamento e normalização.

- Os sistemas, em geral, não atendem às necessidades operacionais e administrativas das diversas unidades usuárias.'

8.10. Essa ocorrência de sistemas não-integrados e sem visão corporativa é agravada pela falta de Gestão de Mudanças, uma vez que não há análise dos impactos que uma mudança pode gerar nos diversos bancos de dados e nos outros sistemas.

8.11. Em relação às bases de dados, a visão crítica em seu item 4.2.2, transcrita a seguir, diz o seguinte:

'- Grande duplicação de dados espalhados nos diversos bancos dos vários aplicativos.

- A entrada de dados não é validada, gerando inconsistências.

- Não há normalização dos dados nos diversos aplicativos e, algumas vezes, em um mesmo aplicativo.

- Memória insuficiente para o servidor de Banco de Dados.

- Softwares de versões defasadas.'

8.12. A situação da base de dados demonstra o risco que o Incra está correndo em relação ao seu maior patrimônio, que é a informação. Os dados duplicados e sem validação na entrada abrem caminho para que fraudes sejam executadas. Exemplo disso é a operação em que a Polícia Federal realizou no Incra do Mato Grosso com a prisão de alguns servidores por envolvimento em fraudes e em processos de desapropriação.

8.13. Diante das falhas de Gerenciamento de Operações dos recursos de processamento da informação identificadas a que se refere o item 10 da NBR ISO/IEC 27002:2005 e, com base no disposto nos Acórdãos TCU n.ºs. 2.023/2005, 914/2006, 1.832/2006 e 71/2007, todos do Plenário e 782/2004 – 1ª Câmara entende-se ser necessário que o Incra:

8.13.1. adote providências para elaborar um esquema de segregação de funções e atividades, incluindo a separação dos ambientes de desenvolvimento, teste e produção;

8.13.2. estabeleça procedimento que obrigue o controle do acesso ao ambiente de produção dos sistemas mantidos e desenvolvidos pelo Incra por seus gestores formalmente constituídos;

8.13.3. estabeleça procedimento proibindo os membros da equipe ligados ao ambiente de desenvolvimento de assumirem responsabilidades inerentes às áreas de negócio, como a inserção, alteração e exclusão de informações da base de dados, salvo em casos devidamente justificados;

8.13.4. evite executar procedimentos que envolvam alterações de informações diretamente na base de dados de produção;

8.13.5. crie procedimentos automatizados (preferencialmente um sistema) que permitam o acompanhamento detalhado das demandas de TI feitas por outras áreas da Autarquia;

8.13.6. estabeleça critérios formais para homologação e aceitação de atualizações e novas versões de seus sistemas;

8.13.7. formalize política de geração de cópias de segurança para seus sistema;

8.13.8. implemente trilhas de auditoria para as atualizações de seus sistemas, contendo, no mínimo, a data-hora da alteração, o dado alterado e a identificação do responsável pela alteração.

<u>9. Prevenção a Fraudes</u>

9.1. O Incra não possui procedimentos de prevenção a fraudes, o que pode ser percebido pela a ausência de trilhas de auditoria em alguns sistemas corporativos. Além disso, a Auditoria Interna do Instituto não possui acesso aos principais sistemas e não realiza auditorias de conformidade entre os documentos físicos e o que está armazenado nas bases de dados eletrônicas.

9.2. Essa informação pôde ser confirmada no Relatório de Auditoria de Gestão elaborado pela CGU relativo às de Contas do Exercício de 2006. Conforme descrito no citado relatório, a Auditoria Interna não acessa os sistemas informatizados da Autarquia, prejudicando o andamento de seus trabalhos. Se a Auditoria Interna não possui acesso aos principais Sistemas e os desconhece, está ignorando os processos do Incra, já que os procedimentos são executados com apoio desses sistemas.

9.3. Durante as entrevistas realizadas com as coordenações e diretorias do Incra, os servidores opinaram no sentido de que a Auditoria Interna deveria analisar os dados para verificar se a legislação está sendo cumprida e se as informações postadas estão de acordo com os processos físicos que deram origem aos registros informatizados.

9.4. É desejável que os departamentos responsáveis pelos Sistemas Informatizados e de Auditoria Interna do Incra sincronizem seus trabalhos de maneira a melhorar os controles internos da Autarquia, de forma a aumentar o desempenho e a exatidão de seus processos internos, utilizando-se de instrumentos de planejamento e execução de suas atribuições.

9.5. Ao deixar de observar os procedimentos realizados na atividade de reforma agrária, a Auditoria Interna passa a descumprir a Instrução Normativa nº 01/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno. Em seu capítulo X, a referida norma diz que a atividade de auditoria interna se realiza por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada.

9.6. Os Sistemas de Informação automatizam os procedimentos do Instituto e devem passar por auditorias periódicas promovidas pela Auditoria Interna, com o objetivo de se verificar o cumprimento da legislação, se auxiliam na prevenção de fraudes e a conformidade com as diretrizes institucionais do Incra.

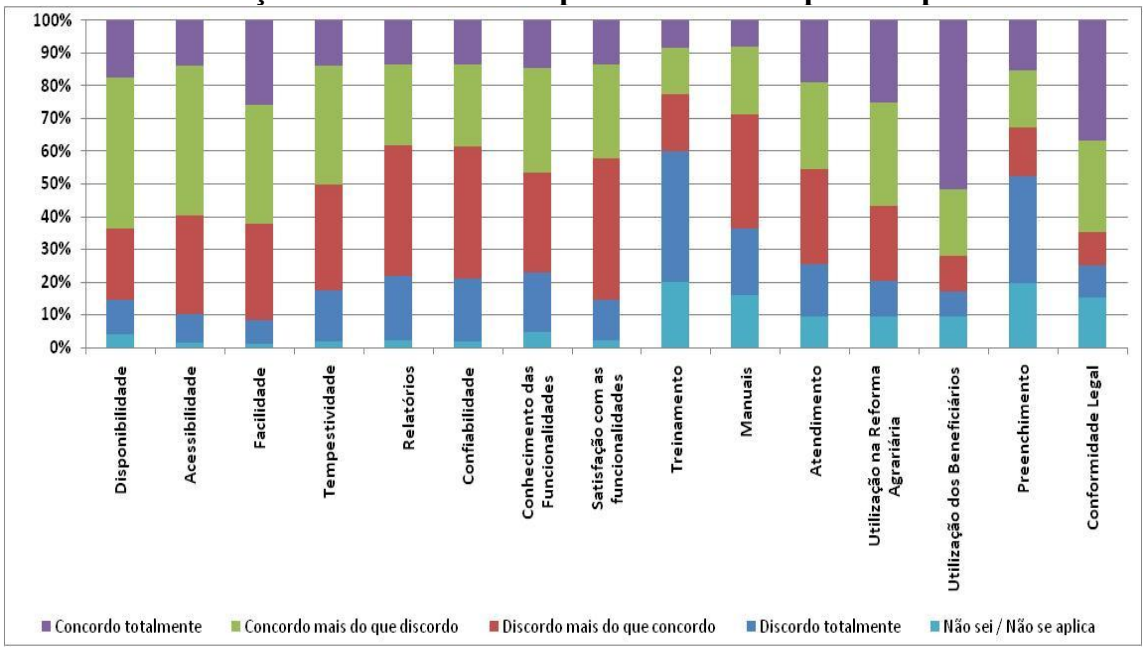
9.7. A Auditoria Interna tem a obrigação de agregar valor ao gerenciamento da ação governamental e isso passa pelo conhecimento dos procedimentos executados no Incra, o que inclui o conhecimento e acesso aos Sistemas de Informação e realização de auditorias periódicas com o intuito de garantir que o Instituto está fazendo o melhor uso possível de seus softwares e que estes atendem a legislação e estão em harmonia com o seu planejamento estratégico.

9.8. Diante das falhas observadas nos principais sistemas do Incra, entende-se necessário que, com vistas a melhorar os Controles Internos nas áreas de negócio da Autarquia, sejam disponibilizadas trilhas de auditoria aos superiores hierárquicos dos usuários responsáveis por atualizações de informações dos bancos de dados dos Sistemas da Autarquia, que contenham, no mínimo: a data-hora da alteração, o dado alterado e a identificação do responsável pela alteração.

<u>10. Satisfação dos Usuários</u>

*10.1. A ausência de MDS e procedimentos de aferição de qualidade nos sistemas terceirizados e desenvolvidos internamente refletem na qualidade dos sistemas. Essas deficiências relatadas na área de desenvolvimento ficaram evidenciadas na percepção dos usuários quanto ao desempenho do Sipra e do SNCR, conforme mostram os resultados dos questionários eletrônicos respondidos pelos usuários, conforme mostram os dados do **Gráfico 2** a seguir:*

Gráfico 2 – Avaliação dos Usuários do Sipra no Incra a respeito da performance do Sistema*.



Fonte: Questionário Eletrônico aplicado aos usuários do Sipra no Incra.*Foi avaliado se o usuário concordava ou discordava, em quatro níveis, com a boa performance do Sistema quanto aos aspectos descritos no eixo "x" do Gráfico.

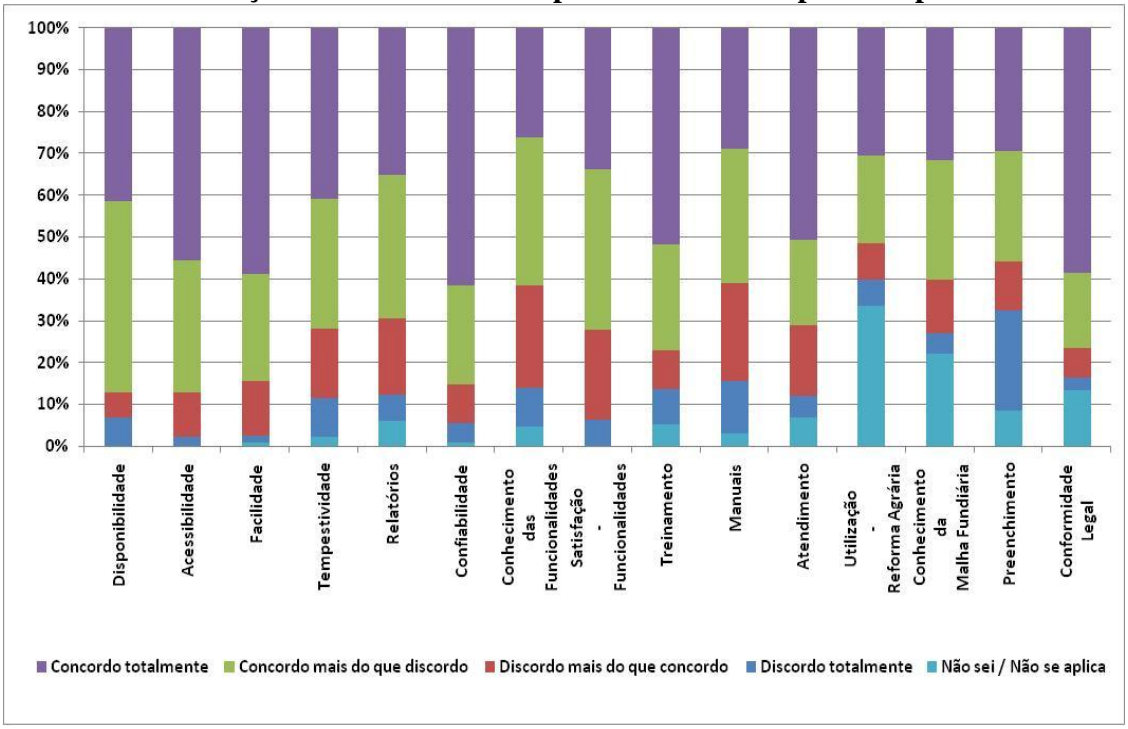
10.2. O gráfico indica baixos índices de satisfação com esses sistemas. No que diz respeito ao Sipra, em relação aos relatórios gerados e à confiabilidade do banco de dados, mais de 60% das respostas não concordam que o sistema tenha bom desempenho nestes quesitos. A falta de confiabilidade nos dados e relatórios coaduna-se com o relatado pelos coordenadores e técnicos das áreas que utilizam o Sistema, nas entrevistas realizadas com coordenadores e técnicos do Incra.

10.3. O manual do usuário fornecido para o Sistema Sipra é incompleto, não constando informações como público alvo, histórico de versões. Além disso, percebeu-se que o manual foi elaborado em setembro/2006 e não sofre atualizações desde então, contrariando o item 5.3.6.4 da norma NBR ISO/IEC 12207:1998, que diz que "o desenvolvedor deve atualizar a documentação do usuário, quando necessário".

10.4. Isso também se evidencia na insatisfação dos usuários quanto a esse quesito, já que as respostas fornecidas relativas ao sistema Sipra demonstram que 55,1% dos usuários discordam da afirmação 'Os manuais do sistema são completos o suficiente para solucionar as minhas dúvidas' (Gráfico 2).

10.5. Apesar do alto custo de manutenção do SNCR, ele também apresentou índices altos de insatisfação, conforme pode ser observado no ***Gráfico 3****.*

Gráfico 3 - Avaliação dos Usuários do Sipra no Incra a respeito da performance do Sistema*.



1. **Fonte**: Questionário Eletrônico aplicado aos usuários do SNCR no Incra.*Foi avaliado se o usuário concordava ou discordava, em quatro níveis, com a boa performance do Sistema quanto aos aspectos descritos no eixo "x" do Gráfico.

10.6. Os relatórios, por exemplo, apresentam um índice de 30% de usuários que discordam que sejam os mesmos suficientes e confiáveis. Cerca de 40% dos usuários desconhecem as funcionalidades do SNCR, o que reflete a falta de uma política de treinamentos; e 50% dos usuários acham que o sistema não se aplica à Reforma Agrária. Cerca de 40% entendem ainda que o aplicativo não auxilia no conhecimento da malha fundiária.

10.7. A análise realizada por meio de cruzamentos de dados constatou a existência de falhas que não permitem a geração de relatórios com qualidade para serem utilizados no planejamento das aquisições de terras pelo Governo Federal, mostrando que o sistema se mostra pouco útil para algumas atribuições do Incra que deveriam ser subsidiadas com seus dados.

10.8. Na opinião da Diretoria de Obtenção de Terras, os sistemas não produzem relatórios gerenciais em quantidade e qualidade suficientes e tem de ser melhorada a gestão tanto do SNCR quanto

do Sipra. A dependência em relação ao Serpro para a geração de relatórios gerenciais do SNCR prejudica a utilização dos dados do sistema nos trabalhos da Diretoria.

10.9. Técnicos das Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária nas SRs visitadas confirmaram a dificuldade para obtenção de relatórios gerenciais no SNCR, tanto para o planejamento das atividades do Incra, quanto para auditoria dos dados do sistema e verificação de inconsistências. Outras diretorias do Incra também destacaram essas deficiências.

10.10. As recomendações para que os dados do SNCR tenham melhor qualidade serão discutidos mais adiante neste relatório. No que concerne à geração de relatórios gerenciais, é recomendável que o departamento proceda à pesquisas junto aos principais usuários do sistema, de modo a desenvolver, em conjunto com o Serpro, relatórios gerenciais que atendam a cada uma das unidades de negócio da Autarquia.

10.11. Além das soluções já propostas quando à institucionalização de MDS, se faz necessário recomendar ao Incra a realização de pesquisas de satisfação periódicas com os usuários dos principais sistemas de informática da Autarquia, nas diversas unidades de negócio, de forma a aprimorar e efetuar correções que aumentem a usabilidade de seus sistemas computacionais, principalmente no que se refere à inserção de dados e à geração de relatórios gerenciais, em especial nos sistemas Sistema de Protocolo - Sisprot, Sistema de Documentação - Sisdoc, SNCR e Sipra SIR.

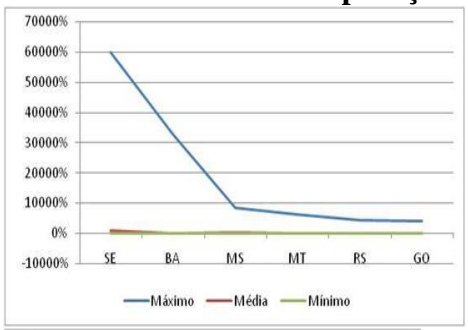
<u>11. Procedimentos de coleta de dados, alimentação dos sistemas e qualidade dos dados</u>

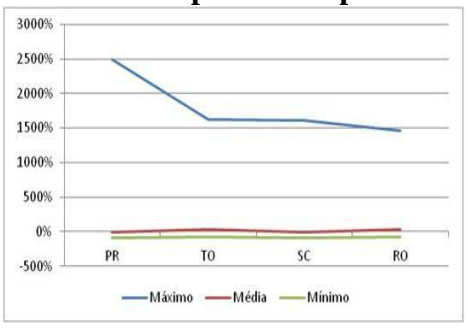
11.1. Os Sistemas de Informação e normas de segurança devem garantir que as bases de dados de qualquer organização sejam integras e fidedignas em relação às informações armazenadas. Porém, em entrevistas realizadas em diferentes coordenações do Incra, ao se questionar a qualidade dos Sistemas de Informação, comprovou-se que há problemas na qualidade dos dados armazenados, derivados das deficiências narradas desde o desenvolvimento de sistemas até a sua implantação, operação e auditoria.

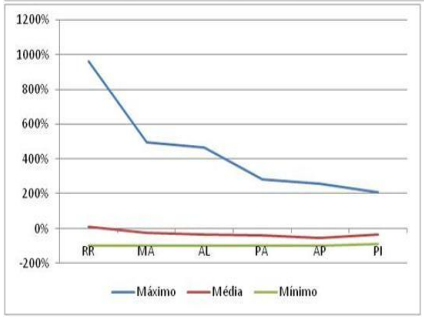
11.2. Constatou-se, por meio da FOC, que os dados apresentam inconsistências e não refletem a realidade nem dos processos físicos e nem dos processos à que se propõe controlar, como a ocupação agrícola do território nacional SNCR e a Reforma Agrária Sipra. Observou-se que o último não possui padronização de coleta de dados e alguns usuários acabam dispensando o aplicativo e fazendo controles manuais, o que gera custos para a Autarquia.

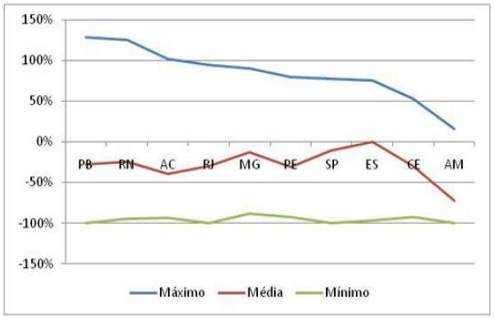
11.3. O Gráfico 4 demonstra como as distorções influenciam de maneira significativa a amostra de dados do SNCR.

Gráfico 4 – Comparação entre a soma da área dos imóveis por município em cada estado cadastrados no SNCR em comparação com a área total dos municípios correspondentes.









Fonte: Base de dados do SNCR e área dos municípios colhida no sítio do IBGE na internet. Máximo: Corresponde ao Município com maior percentual de diferença entre a área dos imóveis cadastrados e a área total dos municípios em cada Estado. Média: Corresponde à média do percentual de diferença entre a área dos imóveis cadastrados e a área total do município em cada Estado. Mínima: Corresponde ao Município com menor percentual de diferença entre a área dos imóveis cadastrados e a área total dos municípios em cada Estado.

11.4. Os gestores responsáveis pelo SNCR alegaram que o sistema apresenta muitas distorções oriundas de registros muito antigos e que seria muito caro efetuar uma adequação dos dados para que reflitam a realidade.

11.5. Mesmo os dados inseridos no SNCR com base nos processos de Certificação de Imóveis Rurais de que trata o Decreto 4.449/2002 (tratado na Auditoria de Ordenamento Fundiário TC nº 021.004/2008-7), que teoricamente deveriam apresentar nível de exatidão alto, já que provêm de uma base de dados georreferenciados, apresentam diversas inconsistências, a ponto de a Equipe de Auditoria não conseguir chegar ao valor correspondente à área total de imóveis georreferenciados constantes do SNCR.

11.6. Dos processos de certificação analisados pela FOC, promovida na fase de execução de auditoria em 11 unidades do Incra, diversos processos apresentaram diferenças entre o dado referente ao tamanho do imóvel, informado no processo físico e o seu correspondente eletrônico no SNCR levando a uma diferença média de 41% entre o dado constante do processo e o dado cadastrado no sistema

11.7. As inconsistências nos dados mais antigos do SNCR são importantes causas da má qualidade dos dados do sistema, que custa R$ 9 milhões anualmente, aproximadamente. Outras causas como a elevada taxa de erros de digitação, a falta de padronização de procedimentos e rotinas, a falta de amarras no sistema e a quase inexistência de auditoria de dados são determinantes para a perpetuação do problema.

11.8. Entende-se que medidas pouco onerosas podem minimizar o problema, como por exemplo:

11.8.1. adoção de máscaras de entrada de dados nos principais campos do SNCR;

11.8.2. implantação de procedimentos de exportação de dados do sistema de análise gráfica dos dados georreferenciados em processos de certificação (normalmente o software "Geomedia") para o SNCR que dispensem a digitação manual de informações como a área total do imóvel;

11.8.3. cruzamentos periódicos de informações com outras bases informatizadas governamentais de modo a detectar inconsistências.

11.9. Também é de fundamental importância para a solução do problema a adoção de procedimentos de auditoria de dados por parte da Auditoria Interna do Incra, destacando como 'inconformidades' os processos em que o dado eletrônico não corresponder ao dado constantes dos processos físicos que deram origem ao respectivo registro.

11.10. Relacionaremos a seguir as principais falhas nos dados encontrados na base do SNCR:

11.10.1. problemas na integridade dos dados como registros armazenados em diferentes tabelas que representam o mesmo dado. Como exemplo tem-se que o imóvel rural de código 0120680211138 que apresenta os valores 72.500 hectares na tabela área registrada e 126,4000 na tabela "tamanho do imóvel".

11.10.2. existência de registros sobre o mesmo imóvel com a mesma data de atualização, mas com valores de tamanho do terreno diferentes, o que caracteriza duas alterações no mesmo dado com um intervalo de algumas horas ou segundos. Por exemplo, o imóvel 9010593003068 está com o campo tamanho do imóvel com valor zero na tabela Espelho, com a última atualização em 15 de dezembro de 2006, às 15:05:27. Por outro lado, na tabela "Área Registrada" este imóvel encontra-se com área gravada de 41.123.365,2000 (quarenta e um milhões cento e vinte três mil, trezentos e sessenta e cinco hectares).

11.11. Falhas nos dados encontrados na base do Sipra:

11.11.1. Segundo consta no Relatório do TC 007.766/2007-0, que trata de Monitoramento de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural, apesar da boa avaliação dos Superintendentes das SRs

pesquisadas quanto ao desempenho do Sipra, os gestores de informática do Incra/Sede alertaram que apenas é preenchido o módulo relativo à Relação de Beneficiários no sistema, por ser pré-requisito para o recebimento dos créditos do programa. Os outros módulos, quase que na totalidade, segundo informações da própria Autarquia, permanecem sem o devido preenchimento.

11.11.2. Os técnicos das SRs do Pará, Maranhão, Santarém, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso informaram que da relação de beneficiários constante no Sipra, grande parte saíram dos assentamentos por terem vendido, abandonado ou trocado o lote, evidenciando a fragilidade dos dados e a falta de atualização do Sistema.

11.11.3. Divergências entre as bases de dados do Sipra e do SNCR, em que imóveis aparecem no primeiro sistema como Projeto de Assentamento e no segundo como imóvel de particulares, inclusive com divergências na área total do imóvel, configuram-se em indícios de inconsistências nesses sistemas.

11.11.4. A base de dados do Sipra enviada pelo Incra por ocasião da execução dos trabalhos relativos ao TC 07.766/2007-0 informa mais de 900 milhões de hectares como soma das áreas de Projetos de Assentamento, área superior ao total do Território Nacional.

11.11.5. Não há meios, com base nos bancos de dados do Sipra, de levantar-se grande parte dos dados a que o sistema se propõe a controlar. Mesmo informações como a base de beneficiários e de Projetos de Assentamentos não são confiáveis. Os dados relativos à reforma agrária, quando disponíveis, são controlados em planilhas eletrônicas esparsas nas SRs do Incra e são de difícil consolidação.

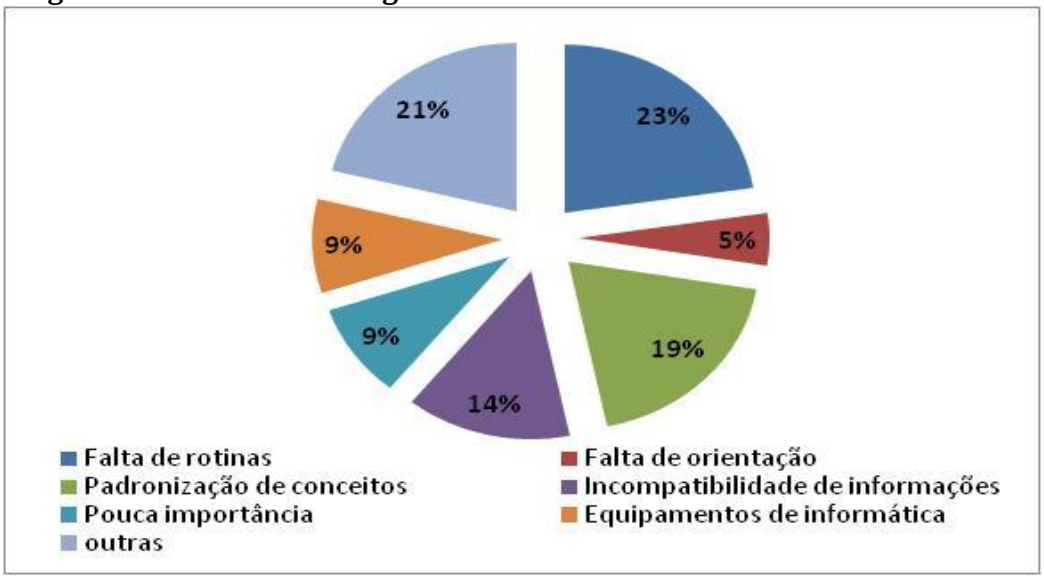
11.12. Em entrevistas presenciais nas principais Diretorias no Incra, a maioria dos dirigentes apontaram a grande importância do Sipra nos processos a elas correlatos. Porém, muitos campos de entrada de dados se encontram em branco, com informações inconsistentes ou desatualizadas.

11.13. Conforme ressaltado no âmbito do TC 030.234/2007-8 (Monitoramento de auditoria no Programa Novo mundo Rural), o Sipra é o sistema construído para o controle e armazenamento dos dados relativos à Reforma Agrária e, teoricamente, deveria ser utilizado por quase todos os servidores da Autarquia.

*11.14. Porém, documentação enviada pelo Incra, mostra que apenas 43% dos servidores da Autarquia possuem algum perfil de acesso ao Sistema (**Gráfico 1**). Vários técnicos encarregados da fiscalização de lotes e das prestadoras de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) informaram não possuir perfil de acesso ao Sipra sequer para consulta.*

*11.15. Os gerentes das SRs do Incra destacaram nas respostas dos questionários fechados que uma das principais dificuldades para inserção adequada de dados no Sipra está na falta do estabelecimento de rotinas de trabalho, conforme mostra o **Gráfico 5** abaixo:*

Gráfico 5 – Principais limitações encontradas para inserção adequada de dados no Sipra, segundo gerentes de Unidades Regionais do Incra.



Fonte: alterado do Relatório de Auditoria do TC 007.766/2007-0.

11.16. Ainda segundo o Relatório de Levantamento de Auditoria do TC 007.766/2007-0, adicionalmente à falta de estabelecimento de rotinas de trabalho para a atividade de inclusão de dados no Sipra, as possíveis causas da deficiência de inclusão de dados no Sipra são:

11.6.1. falta de padronização de formulários e rotinas para coleta de dados para inclusão de dados no sistema;

11.16.2. falta de exigência para preenchimento de todos os módulos do sistema como pré-requisito para concessão de uso dos lotes da reforma agrária, liberação dos créditos e emissão de Declaração de Aptidão do Produtor Rural – DAP;

11.16.3. baixa fiscalização da inserção de informações na base informatizada pelo departamento de Auditoria Interna da Autarquia (já destacado anteriormente).

11.16.4. o SNCR é utilizado basicamente pelas Divisões relacionadas à Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária nas SRs, pelos profissionais que atuam nas atividades de certificação, emissão de CCIR e de fiscalização. A sua utilização pela Diretoria de Obtenção da Autarquia seria de grande valia, para o barateamento dos custos de obtenção de terras para a Reforma Agrária.

11.17. É recomendável, para manter a atualização permanente do sistema, que processos, como a concessão de uso dos lotes da reforma agrária, a liberação dos créditos da reforma agrária, a emissão de DAP e processos de regularização fundiária, entre outros, sejam realizados utilizando-se os sistemas informatizados da Autarquia como pré-requisito.

1.18. Adicionalmente, é necessário que os principais campos de alimentação de dados dos sistemas da Autarquia sejam de preenchimento obrigatório para a finalização dos processos. Para isso, é necessário que sejam padronizados os formulários e rotinas de coleta de dados para melhorar os procedimentos de preenchimento dos formulários de entrada de dados dos sistemas e propiciar a fiscalização pela Auditoria Interna quanto à fidedignidade dos dados inseridos.

11.19. Diante das falhas nos procedimentos de coleta de dados, de alimentação dos sistemas e em virtude da baixa qualidade dos dados armazenados nas bases, é necessária a padronização dos formulários e rotinas de coleta de dados. Isto para propiciar a conferência da conformidade da base documental com a eletrônica de informações (conforme já é feito no SNCR), principalmente no que se refere ao sistema que faz o controle das informações sobre beneficiários e Projetos de Assentamento - PAs – Sipra ou SIR;

11.20. Além disso, convém que o Incra torne obrigatório o preenchimento dos principais campos de entrada de dados nos sistemas SNCR e Sipra como pré-requisito para a concessão de documentos como a DAP e o CCIR, bem como a obtenção de imóveis, concessão de uso dos lotes da reforma agrária, a liberação dos créditos específicos da reforma agrária e regularização fundiária por exemplo.

11.21. Com o intuito de melhorar a qualidade dos dados constantes dos bancos de dados da Autarquia, convém que o Incra:

11.21.1. adote máscaras de entrada de dados nos principais campos numéricos dos bancos de dados corporativos;

11.21.2. adote procedimentos de exportação de dados dos sistema de análise gráfica de dados georreferenciados em processos de certificação para o SNCR que dispensem a digitação de informações como a área total do imóvel, por exemplo;

11.21.3. adote procedimentos de cruzamento de dados on-line entre bases de dados da Autarquia e outras bases de dados governamentais como as do INSS, da Receita Federal e do Ministério do Trabalho, e na impossibilidade de cruzamento on-line, adote o procedimento com periodicidade pré-definida.

12. Comentários do Gestor

12.1. Foi dada oportunidade de manifestação dos gestores quanto à redação, prazo para implementação, bem como a oportunidade e a adequabilidade das determinações propostas pela Unidade Técnica desta Corte, em reuniões realizadas na semana de 16 a 20 de fevereiro de 2009, após apresentação dos achados de auditoria e da minuta das propostas.

12.2. Por meio do Ofício nº 131/2009/P, de 31 de março de 2009, o Presidente do Incra Ilustríssimo Senhor Rolf Hackbart, encaminhou as sugestões sobre as determinações e recomendações que viriam a compor o relatório, onde foram estipuladas as datas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações. (fls. 8/47).

12.3. A manifestação do Senhor Presidente do Incra foi analisada e foi constatado que no caso específico da auditoria de TI, não foram propostas alterações.

13. Conclusão

13.1. A presença da TI é cada vez maior nas organizações, sua utilização continua crescendo na execução das operações de apoio e, principalmente, nas atividades próprias do negócio. A TI está tão integrada às atividades das organizações que tornou-se um recurso fundamental para o alcance dos objetivos estratégicos de muitas delas.

13.2. Especificamente no Incra não é diferente. O Instituto possui alguns sistemas da informação, sendo os mais importantes, no que se refere às ações finalísticas da Autarquia, o Sipra e o SNCR, destacamos que o primeiro encontra-se em migração para o SIR.

13.3. Constatamos que o Incra não tem observado as NBRs ISO/IEC 12207:1998 (Processo de Ciclo de Vida de Software*), 27002:2005 (Código de Prática para a Gestão da Segurança da Informação).*

13.4. Entre as falhas detectadas na auditoria destacamos a ausência de MDS e de Framework de gerenciamento de projetos, de Política de Segurança da Informação e de Controle de Acessos. Isso reflete negativamente na contratação e na qualidade dos serviços de TI da autarquia e afeta a usabilidade e os custos dos sistemas.

13.5. Também foram destacados pontos a serem corrigidos na Gestão de ativos de TI, no Gerenciamento de Operações e Comunicações dentre outros.

13.6. A partir das determinações constantes na Proposta de Encaminhamento, esperamos que o Incra crie condições de gerir melhor seus sistemas e que esses passem a ter dados consistentes e que possam subsidiar as ações de Reforma Agrária e de Ordenamento Fundiário afetas à Autarquia.

<u>14. Proposta de Encaminhamento</u>

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

14.1. Determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, que:

14.1.1. institucionalize, até dezembro de 2009, MDS e Framework de Gerenciamento de Projetos Específicos, baseada nos termos da NBR ISO/IEC 12207:1998 que contemple, no mínimo, os seguintes artefatos (item 3.33):

14.1.1.1. especificação de requisitos;

14.1.1.2. modelos de dados;

14.1.1.3. diagramas de desenvolvimento;

14.1.1.4. manual do Sistema;

14.1.1.5. atividades de apoio ao ciclo de vida do desenvolvimento;

14.1.1.6. processos de documentação de sistemas;

14.1.1.7. gerência de configuração;

14.1.1.8. avaliação periódica e garantia de qualidade.

14.1.2. proceda, até dezembro de 2009, com base no disposto nos Acórdãos TCU 71/2007 e 1.092/2007, ambos do Plenário e na NBR ISO/IEC 27002:2005, à (item 3.34):

14.1.2.1. elaboração, aprovação e divulgação de Política de Segurança da Informação - PSI;

14.1.2.2. criação de mecanismos para que as políticas e normas de segurança da informação se tornem conhecidas, acessíveis e observadas por todos os funcionários e colaboradores da Entidade;

14.1.3. defina e divulgue, até dezembro de 2010, Política de Controle de Acesso – PCA conforme o estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005, item 11.1.1, e com base no disposto nos Acórdãos 1.092/2007, 71/2007, 1.663/2006 e 2.023/2005, todos do Plenário, que contenha, no mínimo (item 3.35):

14.1.3.1. regras de concessão, de controle e de direitos de acesso para cada usuário e/ou grupo de usuários de recursos computacionais de Tecnologia da Informação – TI;

14.1.3.2. responsabilidades dos gestores de negócios sobre seus sistemas, bem como a obrigação de fazerem, juntamente com a Coordenação de Informática da Autarquia, a revisão periódica com intervalos de tempo previamente definidos, dos direitos de acesso dos usuários;

14.1.3.3. obrigatoriedade de usuários de recursos de TI e gestores de negócios assinarem termos de compromisso nos quais estejam discriminados os direitos de acesso, os compromissos assumidos e suas responsabilidades e as sanções em caso de violação das políticas e dos procedimentos de segurança organizacional;

14.1.3.4. controles de segurança para senhas de acesso, incluindo:

14.1.3.4.1. exigência de alterações periódicas de senhas, evitando a sua repetição;

14.1.3.4.2. estabelecimento de regras seguras para a definição de senhas pelos usuários, que exijam o número mínimo de caracteres definido nos padrões usuais para ambientes de informática (em regra, pelo menos seis caracteres);

14.1.3.4.3. adoção de senhas iniciais distintas, fornecidas pela área de segurança lógica, para os usuários (abolindo o uso de senha inicial única);

14.1.3.4.4. implementação de rotinas de suspensão de códigos de identificação de usuário ou de desabilitação de terminal ou microcomputador após um determinado número de tentativas de violação de segurança;

14.1.4. faça constar, em até 60 dias, nos projetos básicos ou termos de referência em processos de licitação e contratação de serviços de TI, com base no disposto no Acórdão TCU 2.471/2008 – Plenário, no mínimo, os tópicos a seguir (item 4.14):

14.1.4.1. declaração do objeto, que:

14.1.4.1.1. deve ser exclusivamente considerado prestação de serviços (Decreto nº 2.271/97, art. 3º);

14.1.4.1.2. não pode ser caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra (Decreto nº 2.271/97, art. 4º, inciso II).

14.1.4.2. fundamentação da necessidade da contratação, a qual deverá explicitar, no mínimo:

14.1.4.2.1. justificativa da necessidade do serviço (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso I);

14.1.4.2.2. relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso II);

14.1.4.2.3. demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso III);

14.1.4.2.4. indicação precisa de com quais elementos (objetivos, iniciativas e ações) das estratégias institucionais e de TI a contratação pretendida está alinhada (Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I c/c itens 9.1.1 do Acórdão nº 1.558/2003, 9.3.11 do Acórdão nº 2.094/2004 e 9.1.9 do Acórdão nº 2.023/2005, todos do Plenário);

14.1.4.3. requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra 'd' c/c art. 3º, § 1, inciso I);

14.1.4.4. modelo para prestação dos serviços, contendo no mínimo:

14.1.4.4.1. estudos preliminares com a apresentação das soluções existentes no mercado para atender à demanda e a justificativa pela escolha daquela que será contratada (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

14.1.4.4.2. identificação da solução de TI como um todo, composta pelo conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários e que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação (Lei nº 8.666/93, art. 8º);

14.1.4.4.3. justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala (Súmula TCU nº 247; Lei nº 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º);

14.1.4.4.4. justificativa, no caso do parcelamento do objeto, da escolha entre as formas admitidas, quais sejam, a utilização de licitações distintas, a adjudicação por itens, a permissão de subcontratação de parte específica do objeto (Lei nº 8.666/1993, art. 72) ou a permissão para formação de consórcios (Lei nº 8.666/1993, art. 33);

14.1.4.4.5. definição da forma de execução dos serviços, sendo preferencial a execução indireta com medição por resultados. Deve ser justificada nos autos a impossibilidade de sua adoção (Decreto nº 2.271, art. 3º, § 1º);

14.1.4.5. mecanismos de gestão do contrato, contendo no mínimo:

14.1.4.5.1. a definição de quais setores do Ente participarão na execução da fiscalização do contrato e a responsabilidade de cada um deles (Lei nº 8.666/1993, art. 67);

14.1.4.5.2. protocolo de interação entre contratante e contratada, com relação aos eventos possíveis de ocorrer no contrato (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

14.1.4.5.3. procedimentos para mensuração, faturamento e pagamento dos serviços prestados (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

14.1.4.5.4. definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e"; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.2);

14.1.4.5.5. definição do método de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços, com vistas à aceitação e ao pagamento, cujos critérios devem abranger métricas, indicadores e valores aceitáveis (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e" e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.3);

14.1.4.5.6. modelo do instrumento que será utilizado no controle dos serviços solicitados e recebidos (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, "e"; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, item 9.4.3.4);

14.1.4.5.7. lista de verificação que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, letra "e", e Cobit 4.1, item ME 2.4 - Controle de auto-avaliação);

14.1.4.5.8. regras para aplicar penalidades, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Prudência (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VII, VIII e IX);

14.1.4.5.9. garantias contratuais necessárias (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VI);

14.1.4.6. estimativa do preço, que deve ser:

14.1.4.6.1. realizada com base em informações de diversas fontes, estando justificado nos autos, o método utilizado, bem como as fontes dos dados que a subsidiaram (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, "f", e itens 32 a 36 do Voto do Acórdão nº 2.170/2007 - Plenário);

14.1.4.6.2. detalhada em seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II)

14.1.4.6.3. detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, §2º);

14.1.4.7. forma de seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

14.1.4.7.1. a caracterização do serviço como comum ou não (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único);

14.1.4.7.2. a justificativa para o tipo e a modalidade de licitação a serem utilizados;

14.1.4.7.3. a definição pela aplicação ou não do direito de preferência, previsto nos arts. 44 da Lei Complementar nº 123/2006 e 3º da Lei nº 8.248/1991;]

14.1.4.7.4. no caso de contratações diretas, as justificativas previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/1993;

14.1.4.8. critérios que serão utilizados na seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

14.1.4.8.1. os critérios de habilitação, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 30; 3º, § 1º, e 44, § 1º);

14.1.4.8.2. critérios técnicos obrigatórios, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e I, e 44, § 1º);

14.1.4.8.3. no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, os critérios técnicos pontuáveis, com as respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e inciso I, e 44, § 1º);

14.1.4.8.4. no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, planilha contendo, para cada atributo técnico da planilha de pontuação, sua contribuição percentual com relação ao total da avaliação técnica (Acórdão nº 1.910/2007 - Plenário, itens 9.2.3 e 9.2.4);

14.1.4.8.5. o critério de aceitabilidade de preços unitários e globais (Lei nº 8.666/1993, art. 40, X);

14.1.4.8.6. o critério de julgamento que será utilizado (Lei nº 8.666/1993, art. 45);

14.1.4.9. adequação orçamentária (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III);

14.1.5. inclua, em até 60 dias, com base nos itens 9.1.13 e 9.4.4 do Acórdão 223/2005 – Plenário, os seguintes requisitos de segurança em contratos de prestação de serviços e locação de mão-de-obra em TI que vierem a serem celebrados a partir da presente data, em atenção aos itens 4.2.2 e 4.3.1 da NBR ISO/IEC 27002:2001 (item 5.12):

14.1.5.1. obrigatoriedade de aderência à Política de Segurança da Informação a que se refere o item 14.1.2. acima, à Política de Controle de Acesso, à Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas, a que se refere o item 14.1. e às outras normas de segurança da informação vigentes na Autarquia;

14.1.5.2. acordo de Nível de Serviço, negociado entre os grupos de usuários e o fornecedor dos serviços, com o objetivo de estabelecer um entendimento comum da natureza dos serviços propostos e critérios de medição de desempenho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

14.1.5.2.1. participantes do acordo;

14.1.5.2.2. descrição clara dos serviços e funcionalidades disponíveis, para contratos de prestação de serviços;

14.1.5.2.3. descrição clara dos perfis profissionais desejados, para contratos de locação de mão-de-obra;

14.1.5.2.4. funções e responsabilidades;

14.1.5.2.5. níveis de serviços desejados em termos de disponibilidade, prazos, desempenho, segurança, quantidade, qualidade e outros;

14.1.5.2.6. indicadores de níveis de serviços;

14.1.5.2.7. responsável pela medição dos serviços no Incra;

14.1.5.2.8. ações a serem tomadas quando da ocorrência de problemas de mau desempenho (exemplo: ações corretivas, penalidades financeiras e outras);

14.1.5.3. definição clara acerca da propriedade dos dados entregues pela Administração Pública a empresas contratadas, coletados por essas empresas em nome da Administração Pública ou produzidos por programas de computadores decorrentes de contratos de prestação de serviços;

14.1.5.4. definição dos direitos de propriedade de programas, de acordo com a Lei n. 9.609/1998, de documentação técnica e forma de acesso a eles; se o contrato dispuser que programas e documentação técnica não pertencem à Administração Pública, o projeto básico deve apresentar a justificativa de tal escolha; caso contrário, o contrato deve estabelecer de que forma e em que prazo se dará o acesso aos mesmos, inclusive na ocorrência de fatos imprevisíveis ou de força maior; estabelecer como data limite para entrega de programas, fontes e documentação, a data de homologação dos mesmos;

14.1.5.5. obrigatoriedade de manter sigilo sobre o conteúdo de programas de computadores (fontes e executáveis), documentação e bases de dados, estabelecendo período durante o qual subsistirão as obrigações de manutenção de sigilo;

14.1.5.6. obrigatoriedade de assinatura de Termo de Compromisso ou Acordo de Confidencialidade por parte dos prestadores de serviços, contendo declarações que permitam aferir que os mesmos tomaram ciência das normas de segurança vigentes na Autarquia;

14.1.5.7. garantia do direito de auditoria e acesso tempestivo a dados exportados em formato txt e SQL com sua respectiva descrição, por parte da contratante e dos órgãos de controle, bem como a forma de exercício desse direito;

14.1.5.8. cláusulas contratuais para assegurar que a documentação técnica, programas fontes e dados de sistemas regidos por contratos de prestação de serviços estejam acessíveis à Autarquia;

14.1.5.9. fornecimento de espelho dos bancos de dados dos sistemas ao contratante;

14.1.6. faça prever, até dezembro de 2011, nos contratos de terceirização de serviços de desenvolvimento de software, com base no item 9.4.3 do Acórdão TCU 2.085/2005 – Plenário, em especial no contrato com o Serpro para manutenção e desenvolvimento do SNCR, o repasse da respectiva tecnologia, bem como impedir que terceiros tenham acesso irrestrito aos sistemas desenvolvidos. O repasse deve incluir, no mínimo com o intuito de se evitar a futura dependência do suporte e da manutenção desse produto, o que elevaria os custos da terceirização dessa atividade, (item 5.10):

14.1.6.1. repasse de conhecimento sobre a tecnologia utilizada;

14.1.6.2. funcionalidades desenvolvidas no sistema;

14.1.6.3. política de backup que informe os períodos de retenção, especificação das ferramentas a serem utilizadas, dos arquivos a serem copiados e os padrões de nomenclatura; e

14.1.6.4. obrigatoriedade de entrega de documentação do sistema que contemple arquitetura, diagrama e modelo de dados, entre outros julgados necessários pela Autarquia;

14.1.7. adote, até setembro de 2009, com base no disposto no disposto nos Acórdãos TCU 1.092/2007, 71/2007, ambos do Plenário e 782/2004 – 1º Câmara, quanto à gestão de ativos a que se refere o item 7 da NBR ISO/IEC 27002:2005, procedimentos no que se refere aos bancos de dados sob domínio da Autarquia para (item 6.7):

14.1.7.1. inventariar os ativos de informação conforme o estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005, itens 7.1.1 e 7.1.2, e estabeleça critérios para a classificação desses ativos conforme o estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005, item 7.2;

14.1.7.2. designar formalmente servidores da Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação como gestores para cada um dos sistemas da Informação desenvolvidos e mantidos pela Autarquia;

14.1.8. adote, até setembro de 2009, com base no disposto no disposto nos Acórdãos TCU 2.023/2005 – Plenário e 782/2004 – 1ª Câmara e 2.023/2005, 914/2006, 1.832/2006 e 71/2007 todos do Plenário, procedimentos quanto ao gerenciamento das operações e comunicações a que se refere o item 10 da NBR ISO/IEC 27002:2005, estabelecendo (item 8.13):

14.1.8.1. providências para elaborar um esquema de segregação de funções e atividades, incluindo a separação dos ambientes de desenvolvimento, teste e produção, de modo a minimizar a possibilidade de ocorrência de fraudes ocasionadas pelo fato de um mesmo usuário ser detentor de permissões para modificar o código fonte do sistema, inserir e consultar dados;

14.1.8.2. procedimento que obrigue o controle do acesso ao ambiente de produção dos sistemas mantidos e desenvolvidos pelo Incra por seus gestores formalmente constituídos;

14.1.8.3. procedimento que proíba que os membros da equipe ligados ao ambiente de desenvolvimento de assumirem responsabilidades inerentes às áreas de negócio, como a inserção, alteração e exclusão de informações da base de dados, salvo em casos devidamente justificados;

14.1.8.4. mecanismos para que se evite executar alterações de informações diretamente na base de dados de produção, devendo, nas situações de exceção, depois de devidamente identificadas, ser implementada funcionalidades nos sistemas contemplando a referida situação;

14.1.8.5. procedimentos automatizados (preferencialmente um sistema) que permitam o acompanhamento detalhado das demandas de TI feitas pelas outras áreas da Autarquia;

14.1.8.6. critérios formais para homologação e aceitação de atualizações e novas versões de seus sistemas, de acordo com o previsto no item 10.3.2 da NBR ISO/IEC 27002:2005, mantendo a documentação dos procedimentos realizados;

14.1.8.7. política de geração de cópias de segurança para seus sistema, de acordo com o previsto no item 10.5.1 da NBR ISO/*IEC 27002:2005;*

14.1.8.8. trilhas de auditoria para as atualizações de seus sistemas, em conformidade com o previsto no item 10.10.1 da NBR ISO*/IEC 27002:2005, contendo, no mínimo, a data-hora da alteração, o dado alterado e a identificação do responsável pela alteração;*

14.1.9. disponibilize, até dezembro de 2011, trilha de auditoria aos superiores hierárquicos dos usuários responsáveis por atualizações nos bancos de dados dos Sistemas, com vistas a melhorar os Controles Internos nas diversas áreas de negócio, que contenham minimamente a data-hora da alteração, o dado alterado e a identificação do responsável pela alteração (item 9.8);

14.1.10. padronize os seus formulários e rotinas de coleta de dados de forma a propiciar a conferência entre a conformidade da base documental com a base eletrônica de informações (a exemplo do que já é feito no sistema SNCR), principalmente no que se refere ao sistema que faz o controle das informações sobre beneficiários e projetos de assentamento – Sipra ou SIR (item 11.18);

14.1.11. torne obrigatório o preenchimento dos principais campos de entrada de dados nos sistemas SNCR e Sipra como pré-requisito para a concessão de documentos como a DAP e o CCIR, bem como a obtenção de imóveis, concessão de uso dos lotes da reforma agrária, a liberação dos créditos específicos da reforma agrária e regularização fundiária, (item 11.20);

14.2. Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

14.2.1. realize pesquisas de satisfação periódicas com os usuários dos principais sistemas de informática da Autarquia, nas diversas unidades de negócio, de forma a aprimorar e efetuar correções que aumentem a usabilidade de seus sistemas computacionais, principalmente no que se refere à inserção de dados e à geração de relatórios gerenciais, em especial nos sistemas Sisprot, Sisdoc, SNCR, Sipra e SIR (item 10.11);

14.2.2. adote, com o intuito de melhorar a qualidade dos dados constantes dos bancos de dados da Autarquia (item 11.21):

14.2.2.1. máscaras de entrada de dados nos principais campos numéricos dos bancos de dados corporativos;

14.2.2.2. procedimentos de exportação de dados dos sistema de análise gráfica de dados georreferenciados em processos de certificação para o SNCR que dispensem a digitação de informações como a área total do imóvel, por exemplo;

14.2.2.3. procedimentos de cruzamento de dados, on-line ou com periodicidade pré-definida, entre bases de dados da Autarquia e outras bases de dados governamentais como as do INSS, da Receita Federal e do Ministério do Trabalho, para checagem da consistência das informações;

14.2.3. estude a possibilidade de destinar funções comissionadas ou estabelecer remuneração diferenciada para profissionais que atuam na área de informática, no intuito de manter quadro de próprio de funcionários com formação específica na área, em número suficiente para o desempenho adequado das atribuições do Departamento de Informática do Instituto, de modo que se consiga manter quadro próprio e suficiente de servidores, dada a sua importância estratégica (item 7.8).

14.3. Determinar à 8ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União que estabeleça cronograma de monitoramento periódico das determinações constantes do Acórdão a ser proferido no presente processo;

14.4. Determinar à Controladoria Geral da União que dê ciência ao Tribunal a respeito do cumprimento das determinações a serem proferidas neste processo no relatório de auditoria de gestão elaborado por ocasião das prestações de contas do Incra nos próximos exercícios.

14.5. Alertar o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, da necessidade de se destinar funções comissionadas ou estabelecer remuneração diferenciada para profissionais que atuam na área de informática do Incra, no intuito de manter quadro de próprio de funcionários com formação específica na área, em número suficiente, para a melhoria no funcionamento da área de informática do Instituto, levando-se em conta a sua importância estratégica para a Autarquia e para o País.

14.6. Alertar a Casa Civil da Presidência da República, da necessidade de se destinar funções comissionadas ou estabelecer remuneração diferenciada para profissionais que atuam na área de informática do Incra, no intuito de manter quadro de próprio de funcionários com formação específica

na área, em número suficiente, para a melhoria no funcionamento da área de informática do Instituto, levando-se em conta a sua importância estratégica para a Autarquia e para o País."

A diretora (fl. 103) e o secretário (fl. 104) anuíram com a proposta de encaminhamento alvitrada pela equipe de auditoria.

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se de auditoria operacional realizada nos sistemas corporativos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

2. Por meio da Portaria de Fiscalização n° 696, de 6/10/2008, da 5ª Secretaria de Controle Externo, deu-se início à auditoria registrada no Fiscalis sob o nº 367/2008 abrangendo as áreas de auditoria interna, tecnologia da informação e de ordenamento fundiário.

3. Consoante o despacho de fl. 6, foi autorizada a autuação de processos apartados, sendo que o TC nº 007.591/2009-8 cuida da área de auditoria interna (Acórdão TCU nº 577/2010 - Plenário), o TC nº 007.588/2009-2 trata da área de tecnologia da informação (TI) e o TC nº 021.004/2008-7 se refere à auditoria em ordenamento fundiário (Acórdão TCU nº 145/2010 - Plenário).

4. Conforme consignado no relatório precedente "a auditoria teve como objetivo a construção de um retrato das atuais condições de trabalho do departamento responsável pela gestão da tecnologia da informação no Incra, relacionando suas atribuições com as normas aplicáveis e avaliando a estrutura de trabalho disponível, bem como suas ações de planejamento e resultados".

5. Buscou também sugerir eventuais oportunidades de melhoria, principalmente no sentido de propiciar que os sistemas de informação da autarquia possam gerar dados de qualidade, que reflitam a realidade controlada, e auxiliar os dirigentes, gerentes, corpo técnico e órgãos de controle a atingir seus objetivos e sua missão.

6. Trata-se de trabalho relevante, bem conduzido pela 8ª Secex, e que chegou a conclusões consonantes com as das duas auditorias já apreciadas por este Tribunal, formando um panorama de dificuldades e deficiências de gestão em várias áreas que se inter-relacionam:

[Acórdão TCU nº 577/2010 - Plenário]

"63. O excelente trabalho conduzido pela 8ª Secex revela que a AUD não vem funcionando adequadamente e que as fragilidades demonstradas na atuação daquela unidade podem ser uma das causas de diversos problemas constatados em outras áreas de atuação do Incra. Por isso, urge fortalecer aquela unidade para que sirva como instância efetiva de apoio à gestão e de articulação com as demais instituições de controle."

[Acórdão TCU nº 145/2010 - Plenário]

"115. Noto pela leitura do relatório da Unidade Técnica que o problema da falta de controle dos processos já vem de longa data. No âmbito da auditoria realizada pela Secex-MT em 2005, na Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso, para avaliação do combate à ocupação irregular de terras públicas (Acórdão TCU nº 1.582/2006 – Plenário), já haviam sido identificadas falhas na gestão processual.

116. Naquele feito, foram expedidas recomendações ao Incra que, se adotadas, possivelmente, teriam sanado ou diminuído a ocorrência dos problemas encontrados nesta auditoria, realizada em 2008.

117. Assim, os riscos de ocorrência de gestão ineficiente apresentados ao longo do relatório justificam a expedição de determinação ao Incra para que apresente, em até 90 dias, cronograma para a implementação de mecanismos de controle processual, rotinas de trabalhos e normas internas, especificamente para o processo de certificação de imóveis rurais."

7. Foram destacados para análise os sistemas Sipra (Sistema de Informações sobre Projetos de Reforma Agrária), atualmente em migração para o SIR (Sistema de Informações Rurais), e SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural), considerados os mais importantes no que se refere às ações finalísticas da autarquia.

8. De acordo com a unidade técnica, o Sipra "registra e controla o processamento das atividades ligadas aos projetos de assentamento, desde a criação, inscrição de candidatos, seleção de famílias, acompanhamento dos beneficiários, controle de créditos, infraestrutura, bem como emissão de certidões, contratos e outros documentos afins" .

9. O Sipra está sob a gestão da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD, unidade responsável por normatizar, coordenar e supervisionar a elaboração dos projetos de desenvolvimento e recuperação dos projetos de Reforma Agrária e serviços topográficos, a implantação de infraestrutura física nos projetos de reforma agrária, a concessão de créditos e a assessoria técnica, social e ambiental nos projetos de assentamento e nos projetos relativos à educação do campo e cidadania.

10. O SNCR é o sistema que auxilia a entidade a organizar e manter atualizado um cadastro nacional de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de terras públicas, de arrendatários e parceiros.

11. Segundo a unidade técnica, "o Incra, por meio de sua Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária - DF, na condição de gestor do SNCR, tem como um dos objetivos promover a sua integração com outros sistemas de cadastro de terras propiciando o aumento do conhecimento e a correção da estrutura fundiária e socioeconômica do meio rural, além de promover a identificação e a classificação do imóvel rural, mediante ações de fiscalização cadastral, contribuindo para a erradicação do trabalho escravo".

12. O SNCR auxilia, ainda, o controle e execução da certificação de imóveis rurais, servindo como ferramenta para identificar e impedir a superposição do registro imobiliário, por meio da integração de suas informações com as do Sistema Cartorário Nacional, e também das ações de georreferenciamento desses imóveis.

13. Dessas descrições, ressalta a importância desses sistemas para o bom desempenho das atribuições da autarquia.

14. Destaco que a metodologia empregada para conduzir a auditoria envolveu a participação de servidores e dirigentes do instituto, por meio de questionários, entrevistas, reuniões técnicas, seminários, dando-se oportunidade ao dirigente máximo de manifestar sobre os achados:

"12. Comentários do Gestor

12.1. Foi dada oportunidade de manifestação dos gestores quanto à redação, prazo para implementação, bem como a oportunidade e a adequabilidade das determinações propostas pela Unidade Técnica desta Corte, em reuniões realizadas na semana de 16 a 20 de fevereiro de 2009, após apresentação dos achados de auditoria e da minuta das propostas.

12.2. Por meio do Ofício nº 131/2009/P, de 31 de março de 2009, o Presidente do Incra Ilustríssimo Senhor Rolf Hackbart, encaminhou as sugestões sobre as determinações e recomendações que viriam a compor o relatório, onde foram estipuladas as datas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações. (fls. 8/47).

12.3. A manifestação do Senhor Presidente do Incra foi analisada e foi constatado que no caso específico da auditoria de TI, não foram propostas alterações."

15. Nas próximas seções, dou ênfase às análises que mais proximamente reportam a relação das deficiências na gestão da tecnologia de informação com as demais atividades-fim do Incra.

II - Políticas de gestão de tecnologia da informação

16. A equipe evidencia que a inexistência de uma metodologia de desenvolvimento de sistema (MDS) acarreta problemas na contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção softwares, dependência tecnológica, redução da capacidade de gestão de contratos:

"3.1. Nas entrevistas realizadas com a Coordenação de Informática foi constatado que o Incra não possui uma Metodologia de Desenvolvimento de Sistema - MDS instituída e divulgada no Órgão nem um Framework de Gerenciamento de Projetos. A MDS é um método de trabalho estabelecido para definir estilos de desenvolvimento e manutenção de sistemas, de forma a garantir sua qualidade e padronização.

(...)

3.12. A ausência de metodologia também acarreta problemas na contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de softwares, uma vez que não há como se exigir que sejam seguidas boas práticas na Instituição para o desenvolvimento de aplicativos, e assim adotar padrões a ser internalizados para equipe de tecnologia.

3.13. Desta forma, o Incra fica dependente das metodologias de desenvolvimento utilizadas pelas empresas contratadas, tendo que manter em seu ambiente um parque de softwares desenvolvidos e documentados de maneiras distintas. Isso acaba por prejudicar a manutenção desses sistemas, podendo gerar inclusive prejuízos financeiros à Autarquia, já que encarece a atividade.

(...)

3.18. Assim, o Departamento de Informática torna-se incapaz de gerir contratos de tecnologia de forma efetiva, tanto sob o aspecto orçamentário e cronológico como sob o da qualidade do que é entregue. (...)"

17. Não há uma política de segurança de informação estabelecida e incentivada pela alta direção da autarquia. Os riscos de fraude, perda e manipulação de dados são potencializados:

"3.19. Também, não foi identificada no Incra uma Política de Segurança da Informação - PSI institucionalizada. Esta política, de acordo com a NBR 27002:2005, item 5.1, tem por objetivo prover orientação e apoio da direção para a segurança da informação de acordo com os requisitos de negocio e com as leis e regulamentações pertinentes. A norma diz ainda:

'Convém que a direção estabeleça uma clara orientação da política, alinhada com os objetivos do negócio e demonstre apoio e comprometimento com a segurança da informação por meio da publicação e manutenção de uma política de segurança da informação para toda a organização.'

3.20. No Incra, em que pese a importância dos dados armazenados, não existe uma PSI estabelecida e incentivada pela alta direção. Isso pode facilitar fraudes eletrônicas aos dados armazenados, espionagem, sabotagem, vandalismo e perda total de ativos devido a fenômenos da natureza como incêndios e inundações.

3.21. Outra ação importante na área de TI é a Política de Controle de Acesso - PCA. O controle de acesso é composto por uma série de medidas para autenticar, autorizar e auditar usuários de sistemas de informação. Autenticação é a funcionalidade que permite que apenas usuários devidamente cadastrados utilizem os sistemas. Autorização é garantir que usuários autenticados somente terão acesso às operações que lhes são permitidas. Por fim, auditagem é a função que permite que os administradores do sistema saibam o que cada usuário fez no sistema e quando alguma operação foi efetuada.

(...)

3.23. Por meio de entrevistas com os usuários e técnicos dos sistemas, constatou-se que não há política de controle de acesso formalmente definida que consolide diretrizes, detalhe procedimentos e defina outros requisitos necessários à PCA, conforme recomendado pelo item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 27002:2005.

(...)"

18. A equipe constatou também que a Auditoria Interna não tem acesso aos sistemas informatizados, dos quais também não são extraídos relatórios de controle de modificações:

"3.25. A Auditoria Interna não acessa os sistemas informatizados da Autarquia e não foram identificados relatórios nos principais sistemas, que possibilitem aos gerentes das divisões um mapeamento da inserção ou da alteração de dados informatizados pelos usuários. Como exemplo, podemos destacar a distribuição dos perfis de acesso do SNCR, bastante ilustrativo do problema.

(...)"

19. Os principais achados de auditoria elencados pela equipe de auditoria pertinentes a essa área foram os seguintes (fls. 51/53):

"a) inexistência de MDS institucionalizada que defina métodos de trabalho padronizados para o desenvolvimento dos sistemas corporativos;

b) inexistência de procedimentos para gestão de requisitos que atendessem aos itens 3.2.1 e 5.3.4.1 da NBR ISO 12207:1998;

c) falta de métodos que visem a estabelecer o planejamento, acompanhamento e supervisão de projetos de software;

d) ausência de processos formais padronizados para gerência de configuração e subcontratação de software.

(...)

l) ausência de política de controle de acesso formalmente definida que consolide diretrizes, detalhe procedimentos e defina outros requisitos necessários à Política de Controle de Acessos, conforme recomendado pelo item 11.1.1 da NBR ISO/IEC 27002:2005;

m) ausência de relatórios nos principais sistemas informatizados do Incra que possibilitem aos gerentes das divisões um mapeamento da inserção ou da alteração de dados informatizados pelos usuários;

n) falta de perfis que segreguem as atribuições de acesso por módulos dos sistemas;

o) ausência de registro no Sistema Sipra, de trilha de auditoria de dados, acesso à trilha de dados do SNCR restrito à Brasília e geração de relatórios gerenciais e específicos somente mediante solicitação ao Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, impossibilitando o controle tempestivo por parte do gestor local;

(...)"

20. No tocante aos achados associados à formulação e implementação de políticas de gestão da tecnologia da informação, a autarquia deve proceder à implementação da Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) e da Estrutura (*Framework*) de Gerenciamento de Projetos Específicos, a que se refere a NBR ISO/IEC 12207:1998, da Política de Segurança Institucional (PSI), a que se refere a NBR ISO/IEC 27002:2005, e da Política de Controle de Acesso (PCA), a que se refere a mesma NBR ISO/IEC 27002:2005, conforme proposto pela unidade técnica (fls. 63/67), consonância com o que este Tribunal anteriormente recomendou e determinou a outros órgãos e entidades (Acórdãos TCU nº 1092/2007 e 71/2007, ambos do Plenário).

III - Processos de licitação de TI

21. Os processos de licitação e controle da execução contratual são deficientes. A análise constante do relatório é suficientemente clara e didática:

"4.1. Os processos de licitação em TI no Incra sofrem impactos negativos em decorrência da ausência de MDS. Não existem métodos definidos para o acompanhamento da qualidade do que está sendo entregue, do cronograma, nem da analise dos custos das etapas dos projetos. Sem métodos definidos, não se consegue prever a relação entre a demanda e a quantidade de serviços a ser executada, nem ser demonstrada para as futuras contratadas a precisão do objeto a ser contrato.

4.2. Além disso, o acompanhamento dos serviços executados torna-se falho, pois não existe um método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle. Exemplo desta falta de métodos é a lenta implementação do SIR, que foi idealizado para substituir sistemas legados do Incra de maneira que estes pudessem trocar informações e ter bases de dados sincronizadas. Todavia, ocorreram problemas na gestão do contrato com a entidade responsável por desenvolvê-lo.

(...)

4.13. Durante os trabalhos de auditoria constatou-se que o Incra não está fiscalizando os contratados por falta de capacidade técnica, como a ausência de MDS e a falta de métricas para analise da qualidade do que é entregue, os pontos de controle e os prazos. Essas falhas estão sendo tratadas nas Prestações de Contas do Incra relativos aos exercícios de 2004, 2005 e 2006 (TCs. 015.068/2005-4, 017.407/2006-8 e 020.036/2007-8).

4.14. Com o intuito de melhorar os processos licitatórios e o acompanhamento dos contratos, entende-se que o Incra deve adotar as medidas indicadas pelo TCU no TMS: 'Terceirização na Administração Pública Federal', que resultou no Acórdão nº 2.471/2008 – Plenário e recomenda o que deve constar em processos de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação. Assim, é necessário que o Incra adote medidas como:

4.14.1. a fundamentação adequada da necessidade da contratação;

4.14.2. o desenvolvimento dos requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido;

4.14.3. a elaboração de modelo para prestação dos serviços;

4.14.4. a adoção de mecanismos de gestão do contrato;

4.14.5. a elaboração de estimativa de preço realizada com base em informações de diversas fontes e detalhe em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários;

4.14.6. a elaboração de regras objetivas para a seleção do fornecedor e no caso de contratações diretas, as justificativas previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/1993."

22. No que se refere aos achados relativos à gestão dos processos de licitação de tecnologia da informação (TI) e dos contratos de informática, a autarquia deve observar as disposições da Instrução Normativa nº 4, de 12/11/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), expedida após a realização deste trabalho. Este normativo incorpora, em grande medida, a jurisprudência desta Corte e as determinações propostas pela unidade técnica.

V - Gestão de ativos

23. Segundo a unidade técnica, o objetivo da gestão de ativos (NBR ISO/IEC 27002:2005) é alcançar e manter a proteção adequada dos ativos da organização. Os ativos de informação precisam ser inventariados e classificados, com o objetivo de medir os graus de criticidade e sensibilidade e receber o nível adequado de proteção, devendo ser levada em consideração a necessidade de conceder nível adicional de proteção.

24. A equipe constatou que "que alguns sistemas não possuem gestores formalmente definidos pelo Incra, contrariando a norma supra", e que "os ativos não estão sendo devidamente gerenciados, por não existir um planejamento corporativo e nem um direcionamento estratégico para sua salvaguarda". Diante desse quadro propõe as seguintes determinações:

"6.7.1. inventarie os ativos de informação e estabeleça critérios para a classificação desses ativos conforme o estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005 (itens 7.1.1 e 7.1.2,item 7.2);

6.7.2. adote providências para designar formalmente um servidor do Coordenação de Informática como gestor para cada um dos sistemas da Informação desenvolvidos e mantidos pela Autarquia."

VI - Gestão de recursos humanos

25. Tal como verificado em outras auditorias em outros órgãos públicos, o Incra enfrenta dificuldades para compor seus quadros de pessoal em matéria de tecnologia da informação:

"7.1. O Incra enfrenta problemas com a Gestão de Recursos Humanos na área de TI. Segundo informado pelos gestores da DET, a maior parte dos problemas apontados ao longo desse relatório a respeito das deficiências dos sistemas informatizados do Incra têm origem na dificuldade do Instituto na alocação de profissionais da informática na Coordenação.

7.2. Dos 13 servidores aprovados no último concurso promovido pela Autarquia com formação específica na área de análise de sistemas (quantitativo ideal conforme os gestores), segundo a coordenação de informática, apenas um permanece no cargo. A causa preponderante é a remuneração, que em relação às demais carreiras do Executivo e ao mercado de profissionais de informática, se encontra extremamente defasada.

(...)

7.7. Não há como manter uma base de dados confiável, segura e contínua sem a presença de pelo menos um servidor no desenvolvimento, manutenção e gestão de cada um dos sistemas informatizados sob a responsabilidade da Autarquia. Devido à extrema dependência tecnológica que é gerada por contratos de terceirização dessas atividades, sem a supervisão adequada de um membro do quadro da Entidade, coloca-se em risco a utilização dos dados do SNCR.

(...)"

26. Problemas dessa natureza são ampla e notoriamente conhecidos na Administração Pública Federal. Há múltiplas soluções, às quais estão associados custos econômicos e políticos, vantagens e desvantagens. Compete ao Poder Executivo decidir sobre quando e o que fazer para enfrentar o problema.

Esta Corte de Contas cumpre sua missão ao evidenciar as deficiências na área de recursos humanos, relacionando-as a deficiências de gestão potencialmente prejudiciais ao erário, ao desempenho da instituição e aos resultados das políticas públicas.

VII - Gerenciamento de operações e comunicações

27. Nesse tópico, destaco o seguinte trecho do relatório de auditoria, com os grifos necessários, apontando deficiências, algumas das quais identificadas pela própria instituição (item 8.8):

"8.1. A norma NBR ISO/IEC 27002:2005 estabelece que os procedimentos e responsabilidades pela gestão e operação dos recursos de processamento de informações devem ser definidos abrangendo o desenvolvimento de procedimentos operacionais apropriados, a segregação de funções, além da separação entre o ambiente de desenvolvimento, de homologação e de produção.

8.2. A citada norma estabelece ainda a implementação de trilhas de auditoria que monitorem e gravem as alterações de dados, contendo no mínimo a data-hora da alteração, o dado alterado e a identificação do responsável pela alteração. Dentre os benefícios esperados pela implementação dessas está a redução do risco de mau uso ou uso doloso dos sistemas.

(...)

8.8. O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação de Dados do Incra –PDTIC demonstra na área de Visão Crítica, nos itens 4.2.1 e 4.2.2, como estão os sistemas de informação e o banco de dados respectivamente.

8.9. A visão dos sistemas está transcrita a seguir, do item 4.2.1:

'- Os aplicativos corporativos que suportam as atividades dos seus departamentos são isolados, não-integrados, sem visão corporativa e não compartilham dados comuns;

- Existe uma grande sobreposição de funções nos diversos aplicativos e uma grande duplicação de dados;

- Não estão claramente definidos o inter-relacionamento desses sistemas e suas funcionalidades;

- Os sistemas foram desenvolvidos sem planejamento e normalização.

- Os sistemas, em geral, não atendem às necessidades operacionais e administrativas das diversas unidades usuárias.'

(...)

8.11. Em relação às bases de dados, a visão crítica em seu item 4.2.2, transcrita a seguir, diz o seguinte:

'- Grande duplicação de dados espalhados nos diversos bancos dos vários aplicativos.

- A entrada de dados não é validada, gerando inconsistências.

- Não há normalização dos dados nos diversos aplicativos e, algumas vezes, em um mesmo aplicativo.

- Memória insuficiente para o servidor de Banco de Dados.

- Softwares de versões defasadas.'

8.12. A situação da base de dados demonstra o risco que o Incra está correndo em relação ao seu maior patrimônio, que é a informação. Os dados duplicados e sem validação na entrada abrem caminho para que fraudes sejam executadas. Exemplo disso é a operação em que a Polícia Federal realizou no Incra do Mato Grosso com a prisão de alguns servidores por envolvimento em fraudes e em processos de desapropriação. "

28. Quanto aos achados associados às falhas de gerenciamento de operações e comunicações dos recursos de processamento da informação, a que se refere a NBR ISO/IEC 27002:2005, deve o Incra observar as recomendações de melhoria dos procedimentos de controle interno de sistemas neles consignados (fls. 72/75), conforme propõe a equipe de auditoria, em consonância como o que este Tribunal anteriormente recomendou e determinou a outros órgãos e entidades (Acórdãos TCU nº 2023/2005, 914/2006, 1832/2006 e 71/2007, todos do Plenário e 782/2004 – Primeira Câmara).

VIII - Prevenção a fraudes

29. A equipe reportou que o Incra não possui procedimento de prevenção a fraudes e que a unidade de auditoria interna não tem acesso aos principais sistemas e "não realiza auditorias de conformidade entre os documentos físicos e o que está armazenados nas bases de dados":

"9.1. O Incra não possui procedimentos de prevenção a fraudes, o que pode ser percebido pela a ausência de trilhas de auditoria em alguns sistemas corporativos. Além disso, a Auditoria Interna do Instituto não possui acesso aos principais sistemas e não realiza auditorias de conformidade entre os documentos físicos e o que está armazenado nas bases de dados eletrônicas.

(...)

9.3. Durante as entrevistas realizadas com as coordenações e diretorias do Incra, os servidores opinaram no sentido de que a Auditoria Interna deveria analisar os dados para verificar se a legislação está sendo cumprida e se as informações postadas estão de acordo com os processos físicos que deram origem aos registros informatizados.

(...)

9.5. Ao deixar de observar os procedimentos realizados na atividade de reforma agrária, a Auditoria Interna passa a descumprir a Instrução Normativa nº 01/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno. Em seu capítulo X, a referida norma diz que a atividade de auditoria interna se realiza por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada.

9.6. Os Sistemas de Informação automatizam os procedimentos do Instituto e devem passar por auditorias periódicas promovidas pela Auditoria Interna, com o objetivo de se verificar o cumprimento da legislação, se auxiliam na prevenção de fraudes e a conformidade com as diretrizes institucionais do Incra.

(...)"

30. Uma estrutura de auditoria interna funcional e a existência de controles internos robustos possibilitam que os gestores alcancem os objetivos institucionais. Uma das auditorias realizadas no âmbito dos trabalhos do TMS Reforma Agrária foi o de avaliação da unidade de auditoria interna, objeto do Acórdão TCU nº 577/2010 - Plenário. Destaco trecho da proposta de deliberação do acórdão em comento:

"31. O relatório da equipe de auditoria (fl. 70) informou que os servidores da unidade de auditoria interna não têm acesso aos principais sistemas informatizados da autarquia.

(...)

33. Considerando que boa parte desses processos desenvolve-se em ambiente informatizado, é necessário que a unidade de auditoria interna tenha acesso aos sistemas informatizados, o que não vem ocorrendo.

34. Para dirimir alguns conflitos que possam surgir no processo de execução dos trabalhos, como a ocasionada pela falta de acesso aos sistemas informatizados, e visando a aumentar a legitimidade da atuação da auditoria interna, o Padrão de Atributo nº 1000 (propósito, autoridade e responsabilidade) do IIA, prescreve a elaboração de um regulamento próprio para a unidade de auditoria interna.

35. Esse documento deve contemplar o posicionamento da auditoria interna dentro da organização, autorizar o acesso a dados, pessoas e ativos que se relacionem ao desempenho de suas atribuições. Ele também deve definir o escopo das atividades de auditoria interna. O documento deve ter a aprovação do órgão máximo da organização. Destaco que também o Decreto nº 3.591/2000 dispõe sobre o posicionamento da unidade de auditoria interna dentro da organização e que a Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle Interno, IN SFC nº 1/2001, define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para atuação das unidades de auditoria interna. Ambos os normativos não conflitam as diretrizes emanadas pelo IIA.

36. Assim, tendo em vista que o cumprimento das disposições das Instruções Normativas CGU nº 1/2007 depende de acesso a sistemas informatizados e que a legitimidade dos trabalhos do departamento de auditoria interna pode ser reforçada com a edição de um regulamento próprio, entendo que deva ser

determinado ao Incra que edite regulamento próprio para a sua auditoria interna que contemple, inclusive, a autorização para o acesso aos sistemas informatizados.

(...)"

IX - Satisfação dos usuários

31. Pesquisa realizada pela equipe, ainda que não construída em bases estatísticas robustas, sinaliza que os usuários não estão satisfeitos com o funcionamento, a produção de relatórios e a confiabilidade dos dados:

"10.1. A ausência de MDS e procedimentos de aferição de qualidade nos sistemas terceirizados e desenvolvidos internamente refletem na qualidade dos sistemas. Essas deficiências relatadas na área de desenvolvimento ficaram evidenciadas na percepção dos usuários quanto ao desempenho do Sipra e do SNCR, conforme mostram os resultados dos questionários eletrônicos respondidos pelos usuários, conforme mostram os dados do Gráfico 2 a seguir: [gráfico aposto no relatório precedente].

10.2. O gráfico indica baixos índices de satisfação com esses sistemas. No que diz respeito ao Sipra, em relação aos relatórios gerados e à confiabilidade do banco de dados, mais de 60% das respostas não concordam que o sistema tenha bom desempenho nestes quesitos. A falta de confiabilidade nos dados e relatórios coaduna-se com o relatado pelos coordenadores e técnicos das áreas que utilizam o Sistema, nas entrevistas realizadas com coordenadores e técnicos do Incra.

(...)

10.6. Os relatórios, por exemplo, apresentam um índice de 30% de usuários que discordam que sejam os mesmos suficientes e confiáveis. Cerca de 40% dos usuários desconhecem as funcionalidades do SNCR, o que reflete a falta de uma política de treinamentos; e 50% dos usuários acham que o sistema não se aplica à Reforma Agrária. Cerca de 40% entendem ainda que o aplicativo não auxilia no conhecimento da malha fundiária.

10.7. A análise realizada por meio de cruzamentos de dados constatou a existência de falhas que não permitem a geração de relatórios com qualidade para serem utilizados no planejamento das aquisições de terras pelo Governo Federal, mostrando que o sistema se mostra pouco útil para algumas atribuições do Incra que deveriam ser subsidiadas com seus dados.

10.8. Na opinião da Diretoria de Obtenção de Terras, os sistemas não produzem relatórios gerenciais em quantidade e qualidade suficientes e tem de ser melhorada a gestão tanto do SNCR quanto do Sipra. A dependência em relação ao Serpro para a geração de relatórios gerenciais do SNCR prejudica a utilização dos dados do sistema nos trabalhos da Diretoria.

10.9. Técnicos das Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária nas SRs visitadas confirmaram a dificuldade para obtenção de relatórios gerenciais no SNCR, tanto para o planejamento das atividades do Incra, quanto para auditoria dos dados do sistema e verificação de inconsistências. Outras diretorias do Incra também destacaram essas deficiências.

(...)".

X - Procedimentos de coleta de dados, alimentação dos sistemas e qualidade dos dados

32. Nessa parte do relatório de auditoria, a equipe tratou do grave problema da falta de confiabilidade das informações inseridas nos sistemas:

"11.1. Os Sistemas de Informação e normas de segurança devem garantir que as bases de dados de qualquer organização sejam integras e fidedignas em relação às informações armazenadas. Porém, em entrevistas realizadas em diferentes coordenações do Incra, ao se questionar a qualidade dos Sistemas de Informação, comprovou-se que há problemas na qualidade dos dados armazenados, derivados das deficiências narradas desde o desenvolvimento de sistemas até a sua implantação, operação e auditoria.

(...)

11.6. Dos processos de certificação analisados pela FOC, promovida na fase de execução de auditoria em 11 unidades do Incra, diversos processos apresentaram diferenças entre o dado referente ao tamanho do imóvel, informado no processo físico e o seu correspondente eletrônico no SNCR levando a uma diferença média de 41% entre o dado constante do processo e o dado cadastrado no sistema

11.7. As inconsistências nos dados mais antigos do SNCR são importantes causas da má qualidade dos dados do sistema, que custa R$ 9 milhões anualmente, aproximadamente. Outras causas como a elevada taxa de erros de digitação, a falta de padronização de procedimentos e rotinas, a falta de amarras no sistema e a quase inexistência de auditoria de dados são determinantes para a perpetuação do problema.

11.11. Falhas nos dados encontrados na base do Sipra:

(...)

11.11.4. A base de dados do Sipra enviada pelo Incra por ocasião da execução dos trabalhos relativos ao TC 07.766/2007-0 informa mais de 900 milhões de hectares como soma das áreas de Projetos de Assentamento, área superior ao total do Território Nacional.

11.11.5. Não há meios, com base nos bancos de dados do Sipra, de levantar-se grande parte dos dados a que o sistema se propõe a controlar. Mesmo informações como a base de beneficiários e de Projetos de Assentamentos não são confiáveis. Os dados relativos à reforma agrária, quando disponíveis, são controlados em planilhas eletrônicas esparsas nas SRs do Incra e são de difícil consolidação.

(...)"

33. Alguns dos achados já haviam sido identificados no TC 021.004/2008-7 (Acórdão TCU nº 145/2010 - Plenário). Destaco trechos da proposta de deliberação do acórdão em comento:

"28. O relatório de auditoria reportou os seguintes tópicos sobre o ordenamento fundiário, a saber: [...] (g) qualidade das informações constantes dos sistemas, (h) controle de ações certificação e de emissão de CCIR de imóveis abrangidos pelo Decreto nº 4.449/2002, [...]

(...)

38. Em relação às informações constantes dos sistemas, análise de informações literais e inserção de dados no SNCR, a equipe de auditoria identificou que a má qualidade dos dados armazenados deve-se, em grande parte, à ausência de mecanismos de aferição da correta execução dos trabalhos, especialmente quanto à correspondência entre os dados do processo físico e os inseridos no sistema informatizado. Esse problema foi identificado no processo de quantificação do montante da superfície coberta de imóveis certificados por estado. A constatação de existência de erros de digitação evidenciou prejuízos à utilização dessas informações para fins gerenciais."

34. Os principais achados de auditoria elencados pela equipe de auditoria no tocante à área foram os seguintes (fls. 51/53):

"(...)

g) falta de confiabilidade nos dados e relatórios constantes dos principais sistemas informatizados;

i) falta de padronização de formulários e rotinas para coleta de dados para inclusão na maioria dos sistemas informatizados;

j) falta de exigência para preenchimento de todos os módulos do sistema como pré-requisito para concessão de uso dos lotes da reforma agrária, liberação dos créditos e emissão de Declarações de Aptidão ao Pronaf - DAP, entre outros;

k) insuficiência de fiscalização da inserção de informações na base informatizada pelo departamento de Auditoria Interna da Autarquia;

m) ausência de relatórios nos principais sistemas informatizados do Incra que possibilitem aos gerentes das divisões um mapeamento da inserção ou da alteração de dados informatizados pelos usuários;

(...)

p) baixa qualidade das informações constantes dos principais bancos de dados da Autarquia;

(...)"

XI - Conclusões

35. Conforme já comentei, as conclusões aqui apresentadas pela 8ª Secex são coerentes com o diagnóstico geral já apresentado em outros trabalhos de controle externo pertinentes ao Incra.

36. Portanto, eventuais irregularidades que decorram da não adoção de providências para a correção das falhas apontadas ensejarão a responsabilização dos gestores em futuras ações de controle externo.

Ante o exposto manifesto-me no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2011.

Weder de Oliveira
Relator

ACÓRDÃO Nº 609/2011 – TCU – Plenário
1. Processo nº TC 007.588/2009-2
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessado/Responsável: não há
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex-8)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria que teve como objetivo identificar as causas das deficiências apontadas no Tema de Maior Significância TMS-5/2007 e eventuais oportunidades de melhoria, para, dentre outros, aumentar a segurança quanto à qualidade e ao acesso dos dados, e dar celeridade os processos de desenvolvimento de software no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), conforme consignado pela equipe de auditoria às fl. 51.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com o objetivo de induzir o Incra a aprimorar controles e corrigir falhas em seus processos de trabalho, ante as razões expostas pelo Relator,

9.1. alertar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

9.1.1. não está institucionalizada a Metodologia de Desenvolvimento de Sistema (MDS) e o *framework* de gerenciamento de projetos específicos, baseada nos termos da NBR ISO/IEC 12207:1998, e que a inexistência dessa metodologia acarreta as impropriedades identificadas no item 16 da proposta de deliberação;

9.1.2. não está institucionalizada a política de segurança da informação (PSI), conforme estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005, e que a inexistência dessa estrutura acarreta as impropriedades identificadas no item 17 da proposta de deliberação;

9.1.3. não está institucionalizada a política de controle de acesso (PCA), conforme estabelecido na NBR ISO/IEC 27002:2005, e que a inexistência dessa estrutura acarreta as impropriedades identificadas no item 17 da proposta de deliberação;

9.1.4. não estão institucionalizados procedimentos para gestão de ativos, conforme estabelece a NBR ISO/IEC 27002:2005 (item 7), e que a inexistência dessa estrutura acarreta as impropriedades identificadas no item 24;

9.1.5. não estão institucionalizados procedimentos para gerenciamento das operações e comunicações, conforme estabelece a NBR ISO/IEC 27002:2005, e que a inexistência dessa estrutura acarreta as impropriedades identificadas no item 27 da proposta de deliberação;

9.1.6. não estão padronizados os formulários e rotinas de coleta de dados, de forma a propiciar a conferência entre a conformidade da base documental com a base eletrônica de informações (a exemplo do que já é feito no sistema SNCR), principalmente no que se refere ao sistema que faz o controle das

informações sobre beneficiários e projetos de assentamento (Sipra) ou SIR, e que a inexistência dessas rotinas acarreta as impropriedades identificadas nos itens 32 e 33 da proposta de deliberação;

9.1.7. para a necessidade de, nas contratações de soluções de tecnologia da informação, observar o disposto na Instrução Normativa SLTI nº 4/2010;

9.1.8. eventuais irregularidades que decorram da não adoção de providências para a correção das falhas apontadas poderão dar ensejo à apenação dos responsáveis, em futuras ações de controle externo;

9.2. recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que realize pesquisas de satisfação periódicas com os usuários dos principais sistemas de informática da autarquia, nas diversas unidades de negócio;

9.3. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que remeta a esta Corte, em 180 dias, informações sobre a adoção e implementação de medidas tendentes à correção das falhas descritas no item 9.1 deste acórdão, bem como do atendimento à recomendação formulada no item 9.2;

9.4. determinar à 8ª Secex que:

9.4.1. monitore a presente deliberação;

9.4.2. incorpore ao estudo que vem sendo empreendido no âmbito daquela unidade proposta no sentido de incluir nos anteprojetos de decisões normativas anuais sobre relatório de gestão e contas ordinárias do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária obrigações de:

9.4.2.1. o gestor informar sobre a adoção e implementação de medidas tendentes à correção das falhas descritas no item 9.1 deste acórdão, bem como do atendimento à recomendação formulada no item 9.2;

9.4.2.2. a Controladoria-Geral da União avaliar a implementação de medidas tendentes à correção das falhas descritas no item 9.1 deste acórdão, bem como do atendimento à recomendação formulada no item 9.2;

9.5. dar conhecimento desta deliberação ao Ministro do Desenvolvimento Agrário para fins de supervisão ministerial;

9.6. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata n° 8/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0609-08/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral